

Institut d'Etudes Politiques de Paris

ECOLE DOCTORALE DE SCIENCES PO

Programme doctoral en Science politique

Mention « Sociologie politique comparée »

L'Agenda des droits en Uruguay

*La mise sur agenda et l'adoption des lois sur l'IVG, le mariage égalitaire et la
régulation du cannabis en Uruguay (2012-2013)*

Luis Miguel RIVERA-VÉLEZ

*Mémoire dirigé par Yves SUREL,
Professeur de science politique à l'Université de Paris II*

Soutenu le 27 mai 2015

Jury :

M. Olivier DABÈNE, professeur, Institut d'Etudes Politiques de Paris
Mme Virginie GUIRAUDON, directrice de recherche, Institut d'Etudes Politiques de Paris
Mme Florence HAEGEL, professeure, Institut d'Etudes Politiques de Paris
Mme Kathy ROUSSELET, directrice de recherche, Institut d'Etudes Politiques de Paris

REMERCIEMENTS

Je tiens à exprimer ma gratitude envers tous ceux qui ont soutenu ce travail de recherche, tout particulièrement M. Yves Surel. La motivation et l'envie pour la recherche sont peut-être le meilleur apprentissage que vous avez pu me transmettre. Egalement, j'aimerais exprimer ma gratitude envers M. Olivier Dabène, qui ne cesse de nous encourager dans la découverte de cette Amérique latine que j'aime tant. Gracias a todos aquellos uruguayos que me dedicaron un poco de tiempo y sin los cuales esta investigación no hubiese sido posible. Gracias a los amigos, gracias a la familia, y a Fred por la dedicación. Y sobre todo, merci les filles et merci le garçon.

SOMMAIRE

REMERCIEMENTS.....	3
SOMMAIRE.....	4
LISTE DES TABLEAUX ET DES ENCADRÉS.....	6
LISTE DES SIGLES ET DES ABBREVIATIONS.....	7

INTRODUCTION..... 8

<i>A. Etat de la littérature : l'exception uruguayenne</i>	12
<i>B. Cadre théorique</i>	15
<i>C. Problématique et hypothèse de travail</i>	21
<i>D. Retour sur l'enquête de terrain</i>	22

CHAPITRE 1 : LA CONSTRUCTION D'UN PROBLÈME PUBLIC À TRAVERS LA CONVERGENCE DES DEMANDES..... 25

<i>A. Une histoire commune de répression</i>	25
1. Le régime dictatorial.....	26
2. Répression et contestation en démocratie	28
<i>B. L'apparition du référentiel des droits dans les secteurs de reproduction, des minorités sexuelles et des drogues</i>	31
1. Demande sur la reconnaissance des unions entre personnes de même sexe.....	31
2. Demande pour la libéralisation des drogues	33
3. Demande pour la légalisation de l'avortement	35
<i>C. La création d'une demande transversale pour l'élargissement des droits</i>	37
1. Le changement de référentiel global.....	38
2. Une nouvelle demande sociale en termes de droits : <i>Ovejas Negras</i> et <i>Proderechos</i>	41
3. Répétition générale, <i>Scène 1</i> : la loi de l'avortement de 2006.....	44
4. Répétition générale, <i>Scène 2</i> : la loi de caducité.....	46
<i>Conclusion du chapitre</i>	48

CHAPITRE 2 : LA CRÉATION ET L'INSCRIPTION SUR L'AGENDA POLITIQUE DE L'AGENDA DES DROITS 49

<i>A. Trois coalitions contestataires distinctes, mais non éloignées</i>	50
1. Le renouvellement de la coalition contestataire pour le droit de la femme à avorter	51
2. Une vraie coalition contestataire pour le mariage égalitaire autour de <i>Ovejas Negras</i>	53
3. La coalition contestataire pour la libéralisation du cannabis : entre consommateurs et supporteurs ?	56
<i>B. L'espace de la cause des droits et la création de l'agenda de droits</i>	59
1. L'espace de la cause des droits	60
2. La stratégie de l'espace de la cause des droits : l' <i>agenda des droits</i>	63
3. Le répertoire d'action de l'espace de la cause des droits.....	66
<i>C. Le relais politique de l'agenda des droits et la création des vraies coalitions de cause</i>	72
1. Une sixième proposition de loi en faveur de l'IVG.....	73

2. Le texte de loi pour le mariage égalitaire : entre réforme et adaptation du Code civil	74
3. L'autoproduction de cannabis : une initiative de loi pluri-partisane	75
<i>Conclusion du chapitre</i>	78

CHAPITRE 3 : LA PRISE DE DÉCISION, UNE LOGIQUE TRANSVERSALE ? . 79

<i>A. Les limites de la transversalité</i>	80
1. Les difficultés de la loi sur l'avortement	80
2. La priorisation de la question du cannabis par le gouvernement.....	83
<i>B. La médiation comme stratégie des parlementaires du FA</i>	85
1. L'IVG : entre droit des femmes et santé publique	86
2. Le mariage égalitaire et les difficultés procédurales.....	90
3. La loi du cannabis : régulation, droits et santé publique.....	94
<i>C. La prise de décision: une adéquation globale-sectorielle ?</i>	100
1. La transversalité comme projet de société : le travail des acteurs pragmatiques et la dilution du référentiel des droits	101
2. L'impossible globalisation de l'action publique ?	103
<i>Conclusion du chapitre</i>	107

CONCLUSION GENERALE..... 108

<i>A. L'agenda des droits uruguayen</i>	108
<i>B. L'Uruguay : un cas d'école de la sociologie de l'action publique ?</i>	110
<i>C. Changement national, changement global : des perspectives d'approfondissement</i>	111

ANNEXES 114

Annexe 1: Le système politique et partisan uruguayen	115
Annexe 2 : Calendrier législatif combiné des lois sur l'IVG, le mariage égalitaire et la régulation du cannabis	117
Annexe 3 : Chronologie comparative des trois lois	119
Annexe 4 : Liste des entretiens et des échanges	120
Annexe 5 : Liste des organisations civiles actives pour la promotion d'au moins une des lois en 2010	121

BIBLIOGRAPHIE..... 123

LISTE DES TABLEAUX ET DES ENCADRÉS

<i>Encadré 1</i> : La dépénalisation et pénalisation de l'avortement en Uruguay dans les années 1930.....	29
<i>Encadré 2</i> : Les 4 propositions de loi traitant la question de l'IVG au Parlement uruguayen avant 2000	36
<i>Tableau 1</i> : Proclames et nombre de participants à la marche pour la diversité (organisée fin septembre).....	67
<i>Tableau 2</i> : Coalitions de cause en conflit autour de la question de l'avortement	90
<i>Tableau 3</i> : Coalitions de cause en conflit autour de la question du mariage égalitaire	94
<i>Tableau 4</i> : Coalitions de cause en conflit autour de la question du cannabis	100
<i>Tableau 5</i> : L'évolution de l'opinion publique vis-à-vis des lois (2012-2013)	105

LISTE DES SIGLES ET DES ABREVIATIONS

AECU : *Asociación de Estudios del Cannabis des Uruguay* (Association des études sur le cannabis de l'Uruguay)

ATRU : *Asociación Trans del Uruguay* (Association des Transsexuels de l'Uruguay)

Cladem : *Comité de América Latina para la Defensa de los Derechos de las Mujeres* (Comité de l'Amérique latine pour la défense des droits des femmes).

CNS Mujeres : *Comisión Nacional de Seguimiento. Mujeres por la democracia, equidad y ciudadanía* (Commission nationale de suivi. Femmes pour la démocratie, l'équité et la citoyenneté)

FA : *Frente Amplio* (Front élargi)

FEUU : *Federación de estudiantes universitarios de Uruguay* (Fédération des étudiants universitaires d'Uruguay)

FNCU : *Federación nacional de cannabiscultores del Uruguay* (Fédération nationale des cultivateurs de cannabis de l'Uruguay)

FUDIS : *Federeación Uruguaya de la Diversidad Sexual* (Fédération uruguayenne de la diversité sexuelle)

IRCCA : *Instituto de regulación y control del cannabis* (Institut de régulation et contrôle du cannabis)

IVG : Interruption volontaire de grossesse

LGBT : Lesbien, gay, bisexuel et transsexuel

MIDES : *Ministerio del desarrollo social* (Ministère du développement social)

MLC : *Movimiento por la liberación del cannabis* (Mouvement pour la libéralisation du cannabis)

MLN- Tupamaros : *Movimiento de Liberación Nacional-Tupamaros* (Mouvement de libération nationale-Tupamaros)

MPP : *Movimiento de Participación Popular* (Mouvement de participation populaire)

MYSU : *Mujer y Salud en Uruguay* (femme et santé en Uruguay)

OEA : Organisation des États Américains

PC : *Partido Colorado* (Parti Coloré)

Plemuu : *Plenario mujeres del Uruguay* (Plénière des femmes de l'Uruguay)

PN : *Partido Nacional* (Parti National)

Ruda : *Red uruguaya de autonomias* (Réseau uruguayen d'autonomies)

PIT-CNT : *Plenario intersindical de trabajadores- Convención nacional de trabajadores* (Plénière intersyndicale des travailleurs -Convention nationale des travailleurs).

Udelar : *Universidad de la República* (Université de la République)

INTRODUCTION

« *La lucha por los derechos y la ampliación de la libertad
es un tema que incumbe a toda la población* »¹

Le quinquennat 2010-2015 a été pour l'Uruguay le plus médiatisé sur la scène internationale dans l'histoire du pays. Tous les grands médias du monde ont consacré à ce petit pays² d'Amérique latine au moins un article dans leurs publications, indépendamment de la tendance politique qu'ils revendiquent. Même la revue *The Economist* a, en 2013, fait de l'Uruguay le premier lauréat de son nouveau prix consacrant le « pays de l'année », en distinguant un Etat qui met en place des « politiques innovantes qui n'améliorent pas simplement la nation, mais pourraient bénéficier au monde entier si elles étaient reproduites ailleurs »³.

L'Uruguay est ainsi célébré en raison de la promulgation de trois lois considérées comme « avant-gardistes »⁴ en l'espace de 14 mois. En premier lieu, la loi n° 18.987 sur la dépénalisation de l'interruption volontaire de grossesse (IVG)⁵ est ratifiée par le pouvoir exécutif le 22 octobre 2012, alors qu'une autre loi (n° 18.987) approuvant l'IVG avait fait l'objet d'un veto présidentiel en 2008 par le président de l'époque, Tabaré Vázquez. L'Uruguay devient ainsi le premier pays d'Amérique latine (hors Cuba) à permettre l'avortement sur simple décision de la femme. La deuxième loi (n° 19.075), dite du mariage égalitaire, est ratifiée le 3 mai 2013 et permet le mariage entre deux personnes du même sexe⁶, faisant ainsi de l'Uruguay le 12^e pays à reconnaître ce type d'union dans le monde, et le deuxième en Amérique latine (après le vote argentin de 2010⁷). Enfin, l'Uruguay innove en matière politique en devenant le premier pays au monde à légaliser et réguler la production, commercialisation par l'Etat et consommation de cannabis au niveau national, à travers la loi No 19.172 du 20 décembre 2013⁸.

¹ Communiqué de Presse du Conseil départemental (*Junta Departamental*) de Montevideo, 28 août 2014.

² Selon le recensement de 2012 il y avait 3'286.314 personnes dans le pays dont 1'319.108 à Montevideo.

³ « path-breaking reforms that do not merely improve a single nation but, if emulated, might benefit the world », in « Earth's got talent », article *The Economist*, 21/12/2013 ; disponible sur :

<http://www.economist.com/news/leaders/21591872-resilient-ireland-booming-south-sudan-tumultuous-turkey-our-country-year-earths-got> [consulté le 16 mai 2015].

⁴ AGUIAR Sebastián et AROCENA Felipe, « Menant la marche: l'Uruguay et ses trois lois avant-gardistes », in *Cahiers des Amériques latines* (2014), « L'Uruguay de José Mujica », 2014/3, No 77, p 69-86.

⁵ *Ley n° 18.987 sobre la Interrupción voluntaria del embarazo*, publiée dans le Journal Officiel (*Diario Oficial*) n° 28585, du 30 octobre 2012. Montevideo : Uruguay.

⁶ *Ley n° 19.075 sobre el Matrimonio Igualitario*, publiée dans le Journal Officiel (*Diario Oficial*) n° 28710, du 9 mai 2013. Montevideo : Uruguay.

⁷ Pour plus d'information sur le processus argentin, voir MAFFRE Juliette (2014), *La Légalisation du mariage homosexuel en Argentine*, Paris : L'Harmattan.

⁸ *Ley n° 19.172 sobre la Marihuana y sus derivados. Control y regulación del estado de la importación, producción, adquisición, almacenamiento, comercialización y distribución*. Publiée dans le Journal Officiel (*Diario Oficial*) n° 28878, du 7 janvier 2014. Montevideo : Uruguay.

Ces trois lois constituent des sujets sensibles et controversés, qui continuent à être discutés partout dans le monde, et ont souvent été considérés comme *im-politiques*⁹. À titre d'exemple, et sans chercher l'exhaustivité, rappelons que l'IVG a fait en 2014 le sujet d'une polémique en Espagne, où le gouvernement de droite de Mariano Rajoy a remis en cause la loi organique qui autorisait l'IVG sur simple décision de la femme pendant les 14 premières semaines de grossesse¹⁰. Par ailleurs, le débat autour du mariage entre personnes de même sexe a provoqué une des plus grandes mobilisations de ces dernières années en France et aux Etats-Unis, poussant même la Court Suprême étasunienne à se prononcer sur ce sujet le 7 Octobre 2014. Enfin au regard du cannabis, nombreux sont les débats actuels sur l'usage de la drogue¹¹, notamment celui de l'Etat étasunien du Colorado qui après avoir légalisé et régularisé la production, vente et consommation du cannabis récréatif en 2012, se trouve avec un trop-perçu de 30 millions de dollars de taxes qu'il devra peut-être rembourser aux contribuables¹². Les lois uruguayennes forment, de ce fait, un sujet d'attention politique et sociale qui mérite d'être étudié, notamment dans le panorama latino-américain marqué très fortement par le conservatisme social.

Toutefois, ces lois ne sont pas les seuls objets médiatiques que l'Uruguay a exportés au reste du monde pendant ce quinquennat. Le président José A. Mujica, a été une véritable star « révolutionnaire » de ces dernières années sur la scène internationale, tant par son mode de vie que par ses discours. Appelé communément 'Pepe Mujica', il est un ancien guérillero communiste du MLN-Tupamaros¹³, qui arrive au pouvoir en 2010 pour le parti *Frente Amplio* (FA, « Front élargi »), et décide de ne pas avoir de chauffeur ni d'occuper le palais présidentiel. Il vit une vie austère dans la même ferme où il a emménagé à sa sortie de prison en 1985 avec sa femme Lucía Topolanski (ancienne militante du MNL-T et sénatrice du FA), et où ils cultivent des fleurs pendant leur temps libre afin de les vendre au marché. Il conduit

⁹ « *im-politique*, c'est-à-dire socialement déviant, contraire aux règles de la civilité reconnue et donc difficilement intégrable dans la et le politique » in BORRILLO Daniel et LASCOUMES Pierre (2002), *Amours égales? Le Pacs, les homosexuels et la gauche*, Paris: La Découverte, p. 6.

¹⁰ Il s'agit de la loi organique 2/2010 du 3 mars 2010, sur la santé sexuelle et reproductive et l'IVG (disponible sur : <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2010-3514>) [Consulté le 20 février 2015]. Ce projet de loi a été finalement supprimé de l'agenda gouvernemental suite à la controverse nationale qui mettait en cause le soutien électoral du parti et la censure du Conseil d'Etat sur la modification d'une loi organique par une loi ordinaire.

¹¹ Voir à ce sujet le rapport du *think-thank* Terra Nova "Cannabis: Réguler le marché pour sortir de l'impasse" du 19 décembre 2014, signé P. Kopp, C Ben Lakhdar et R. Perez. Disponible sur : <http://www.tnova.fr/note/cannabis-r-guler-le-march-pour-sortir-de-l-impasse> [consulté le 16 mai 2015]

¹² « Marijuana, le Colorado ne sais plus quoi faire de son argent », article de *Libération*, du 3 février 2015, disponible sur : http://www.liberation.fr/monde/2015/02/03/marijuana-le-colorado-ne-sait-plus-quoi-faire-de-son-argent_1194807 [Consulté le 20 février 2015].

¹³ Le Mouvement de Libération National-Tupamaros (*Movimiento de liberación nacional- Tupamaros*, MLN-T) était une guérilla urbaine communiste formée officiellement en 1963 en Uruguay. A l'image des autres groupes révolutionnaires latino-américains, les *tupamaros* ont cherché à prendre le pouvoir par les armes afin d'instaurer une dictature du prolétariat. Le nom "Tupamaros" fait référence à Tupac Amaru, figure indienne latino-américaine de lutte contre la colonisation espagnole au XVIe siècle. Pour une histoire du groupe voir LABROUSSE Alain (2009) ; *Les Tupamaros : des armes aux urnes*, Paris : Ed du Rocher.

lui même sa voiture¹⁴, porte des sandales lors des réunions officielles et donne une grande partie de son salaire au *Plan Juntos* (Plan ensemble), qui construit des logements pour les personnes défavorisées¹⁵. Il est ainsi nommé par la presse internationale « le président le plus pauvre du monde », et ceci non pas par obligation, mais par choix.

Par ailleurs, Mujica s'est fait connaître dans le monde entier pour ses déclarations anti consuméristes, notamment à la conférence Rio+20 le 20 juin 2012¹⁶ et à la 68^e Assemblée Générale de l'ONU le 25 septembre 2013¹⁷, où dans un langage très familier, il a mis en garde l'humanité sur les dérives du capitalisme. « Ses discours sont parsemés de trouvailles langagières et d'images saugrenues ou poétiques qui n'appartiennent qu'à lui et qui, pour cette raison, restent le plus souvent intraduisibles » déclare Alain Labrousse¹⁸. De ce fait, les médias l'adorent, et il sera même la vedette du réalisateur Emir Kusturica dans un documentaire sur ce « président des gens »¹⁹. Par conséquent, un rapport de cause à effet entre un président Mujica *hors du commun* et les trois lois *avant-gardistes* est couramment établi sur la scène internationale²⁰.

Pour autant, cette vision n'est pas partagée sur le plan national, et comme le rappelle Damien Larrouqué, « depuis le début de son mandat, on constate une érosion continue de (la) cote de popularité (du président) dans les sondages »²¹. En effet, au-delà de la ratification des lois dans le respect de ses prérogatives présidentielles, Mujica n'a pas porté dans son programme gouvernemental les revendications qui ont accompagné le processus de prise de décision de ces trois mesures. Au contraire, pendant les discussions sur ces sujets, le président se montrait souvent en désaccord avec les mesures proposées, même s'il acceptait le débat et la décision démocratique. Mujica ira même jusqu'à affirmer que « le cannabis est une peste », que

¹⁴ Une coccinelle bleue de l'année 1987 pour laquelle un cheik arabe avait proposé un million de dollars en novembre 2014. Pour plus d'informations voir : <http://www.republica.com.uy/jeque-arabe-ofrecio-us1-millon-por-el-fusca-de-mujica/487378/>

¹⁵ D'après le journal *El País* (« Mujica destinó unos 400 000 dolares de su salario al Plan Juntos 2014 », 9 janvier 2015) en 2014, le président est censé avoir donné environ 400 000 USD, ce qui équivaut à plus de 80% de son salaire annuel. Disponible sur : <http://www.elpais.com.uy/informacion/mujica-destino-mil-dolares-plan.html>. [Consulté le 16 mai 2015].

¹⁶ Pour une retranscription du discours de Mujica : http://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2012/noticias/NO_E600/mujrio.pdf. [Consulté le 16 mai 2015].

¹⁷ Pour une retranscription du discours de Mujica : [Consulté le 16 mai 2015]. <http://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacioncoberturas/discurso-mujica-naciones-unidas>.

¹⁸ LABROUSSE Alain (2009), *op. cit.*, p. 285.

¹⁹ « Le président Mujica vu par Kusturica », article de Courriel International, 16 août 2013. Disponible sur : <http://www.courrierinternational.com/article/2013/08/16/le-president-mujica-vu-par-kusturica>. [Consulté le 16 mai 2015].

²⁰ Voir à ce sujet les dossiers de presse faits par le bureau de communication du président en Uruguay, disponibles sur <http://issuu.com/presidenciauy> [consulté le 16 mai 2015]

²¹ LARROUQUÉ Damien « Bilan des années Mujica en Uruguay. Un mandat inscrit dans la lignée de José Batlle y Ordoñez, p 25-28 ; in OPALC (2014), *Amérique latine. L'année politique 2014*, Paris: Les études du CERI, n° 207-208.

« personne ne peut être en faveur de l'avortement »²², et que le mariage gay est un problème « petit-bourgeois » qui distrait la gauche de s'occuper « de la lutte pour le pouvoir »²³. Il déclarera que « la légalisation du cannabis, l'avortement et le mariage gay sont une reconnaissance de la réalité »²⁴ seulement après l'adoption des lois par le Parlement et malgré cela, il continuera à ne pas reconnaître la vision en termes des droits autour de ces thématiques. En somme, la position de Mujica est celle d'une non prise de décision²⁵ en raison des enjeux spécifiques des politiques publiques ici considérées.

De fait, le président ne partage pas le discours revendiqué par les porteurs de ces politiques, ce qui constitue une opinion partagée par tous les militants, hommes et femmes politiques, universitaires et fonctionnaires que j'ai pu interviewer lors de mon terrain de recherche à Montevideo en mai et juin 2014²⁶. Comme le résume Diego Sempol, professeur d'histoire et militant pour les droits des homosexuels, « contrairement à ce qu'on voit en dehors de l'Uruguay, Mujica ne montre pas le moindre intérêt pour l'agenda des nouveaux droits »²⁷. Pour ces acteurs politiques et sociaux, l'articulation de ces enjeux dans un seul *agenda de droits* fait référence à des droits subjectifs formulés pour des publics spécifiques. C'est notamment cette formulation qui incite à la mise en agenda et le soutien politique pour l'adoption des lois, qui a permis de placer l'Uruguay à *l'avant-garde* de l'Amérique latine, voire du monde.

Il est vrai qu'à son arrivée au pouvoir, Mujica met en place des politiques novatrices en termes démocratiques. Mais dans les faits, l'action de son gouvernement est très centrée sur les problématiques traditionnelles de la gauche (la lutte de classes) en Amérique latine (la sécurité)²⁸. Ainsi, son programme gouvernemental se distingue peu des autres programmes de gauche dans la région, en ce qu'ils réussissent à réduire simultanément la pauvreté et les inégalités, plus parce ce qu'ils utilisent la conjoncture économique favorable de la région pour replacer l'Etat comme régulateur, que parce qu'ils remettent en cause les paradigmes néo-

²² Déclarations lors de l'entretien avec Maria Casado pour "Los Desayunos de TVE", le 31 mai 2014 à Madrid. Disponible sur : <http://www.rtve.es/alacarta/videos/los-desayunos-de-tve/entrevista-jose-mujica-presidente-uruguay-desayunos/1847647/>. [Consulté le 16 mai 2015].

²³ Déclaration du Président Mujica le 29 janvier 2013 au Chili ; in SEMPOL Diego (2013), *De los baños a la calle. Historia del movimiento Lesbico, Gay, Trans uruguayo 1983-2013*. Montevideo: Debate, p. 236.

²⁴ Citation extraite du documentaire "Yo Pepe, el Mujica que no conocías" avec Ivan Nuñez pour *Chilevisión* en novembre 2014, disponible sur : https://www.youtube.com/watch?v=QC9RUYq_pBI, [consulté le 20 février 2015]. Voir également l'entretien fait à Mujica par Helena Celestino pour le journal brésilien *O Globo*, publié le 9 mars 2014 Disponible sur : <http://oglobo.globo.com/mundo/mujica-aplicamos-um-principio-simples-reconhecer-os-fatos-11827657> [consulté le 20 février 2015].

²⁵ Voir l'étude des dynamiques de non prise de décision (*dynamics of nondecision making*) développée par BACHRACH Peter et BARATZ Morton (1962), « Two Faces of Power », *The American Political Science Review*, Vol 56, 4/1962, p. 947-952.

²⁶ Pour une description détaillée des entretiens, voir *Annexe 4*.

²⁷ Entretien avec Diego Sempol, le 2 juin 2014.

²⁸ Voir à ce sujet DANSILLO Florencia (2014), « Qui sont les "têtes pensantes" dans l'Uruguay contemporain? Culture et intellectuels face au gouvernement de gauche », p. 87-166 in *Cahiers des Amériques latines* (2004), *op cit*.

libéraux existants²⁹. La question de l'agenda des droits post-matériels³⁰ est ainsi marginalisée, voire absente des programmes présidentiels de la région, et ceci en raison du coût politique que ceux-ci impliquent.³¹

Les changements majeurs en termes socio-culturels ne résultent pas d'une politique gouvernementale, et de ce fait, la relation entre politiques publiques (*policies*) et politique (*politics*) semble s'éloigner en Uruguay dans le gouvernement Mujica, à la différence de ce qui peut être attendu en Amérique latine³². En somme, Mujica « laisse faire tant qu'il n'y a pas d'interférence avec ses priorités gouvernementales »³³, mais il ne porte pas les revendications.

L'étude des lois autorisant l'IVG, le mariage égalitaire et la régulation du cannabis représente ainsi un intérêt multiple par la nature sensible des sujets, spécialement dans le contexte latino-américain : par la définition d'un seul *agenda des droits* propre à l'Uruguay qui n'est pas défini par le gouvernement mais par la société civile, et finalement, par son aspect procédurale au sein de l'analyse des politiques publiques, où la notion de secteur semble mise à l'épreuve. Défini comme « un découpage (implicite ou explicite) de la réalité sociale au sein de laquelle on isolera un domaine qui fera l'objet [d'une] politique »³⁴, le secteur s'impose comme une condition pour la réalisation d'une politique. De ce fait, l'étude de l'*agenda des droits* ancré dans trois domaines sociaux différents, permet d'apporter des éléments à l'étude de l'action publique, le contexte politique et social uruguayen et les dynamiques à l'œuvre dans la région Amérique latine.

A. Etat de la littérature : l'exception uruguayenne

L'attention portée dans ce mémoire à l'étude conjointe des trois lois paraît innovante vis-à-vis d'un ensemble de travaux qui s'intéressent individuellement aux thématiques, et qui sont

²⁹ Pour une analyse plus détaillée voir DABÈNE Olivier (dir.), *La gauche en Amérique latine*, Paris: Les Presses de Sciences Po, 2012, ou MARTÍ PUIG Salvador et SANTIUSTE CUÉ Salvador (2006), « La izquierda parlamentaria en América Latina: ¿Nuevas percepciones sobre la democracia y el mercado? » in Manuel ALCANTARA SAEZ (ed.), *Políticos y política en América Latina*, Madrid: Fundación Carolina- Siglo XXI de España editores, p. 311-342.

³⁰ Dans le sens de INGLEHART Ronald (1977), *The Silent Revolution*, Princeton: Princeton University Press, 1977.

³¹ A titre d'exemple on peut se référer à la campagne présidentielle brésilienne de 2014 où ces thèmes sont bannis, et au programme du deuxième gouvernement de Michelle Bachelet au Chili, où elle promet d'avancer sur les questions de l'avortement et des droits des minorités sexuelles car par la Constitution sa réélection n'est plus autorisée.

³² SUREL Yves, « Relaciones entre la política y las políticas públicas », in FRANCO Rolando et LANZARO Jorge (2006), *Políticas y políticas públicas en los procesos de reforma de América latina*, Buenos Aires: CEPAL-FLACSO, p. 43-69

³³ Entretien avec Diego Sempol, le 2 juin 2014.

³⁴ MULLER Pierre, « Secteur », in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie et RAVINET Pauline (dir.) (2014), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris: Presses de Sciences Po, 4^e édition.

écrits par des chercheurs inscrits dans « une période ‘‘militante’’ »³⁵, c’est-à-dire combinant la recherche avec la mobilisation sociale. Ainsi, tant les histoires des lois³⁶ ou les études sur les procédures³⁷, portent principalement sur un des sujets et ne traitent de l’articulation entre les trois lois que de forme contextuelle, mais non pas explicative.

Seul l’article de Sebastián Aguiar et Felipe Arocena³⁸ se propose de problématiser le sujet en un même processus, mais ils l’inscrivent également dans une logique de recherche militante : l’article se centre sur l’explication du « pourquoi » et non pas du « comment » de ces lois. Le milieu académique est investi par les défenseurs des droits qui en font une plateforme de justification et de légitimation de leurs actions, et de ce fait, une certaine vision de l’Uruguay comme exception en Amérique latine est sans cesse reproduite.

L’Uruguay serait ainsi considéré comme une exception en Amérique latine, où un sentier de dépendance (*path dependence*) le mènerait au progressisme et au développement démocratique. Cette théorie est basée en grande partie sur l’héritage de Jorge Batlle y Ordoñez, président entre 1903-1907 et 1911-1915, qui a innové au début du 20^{ème} siècle en matière de droits sociaux et de réformes socio-économiques. Inspiré par le positivisme comtien, c’est dans les gouvernements de Batlle y Ordoñez que la peine de mort est abolie (1907) le suffrage universel masculin instauré (1912), le divorce par simple volonté de la femme accepté (1913), la journée de travail limitée à 8 heures (1915), et la pension de vieillesse créée (1914). Or, la thèse selon laquelle « cette période innovante du début du siècle précédent, doit être considérée comme un facilitateur de l’adoption des trois lois polémiques »³⁹ nous semble difficile à vérifier car les logiques causales sont faibles et, comme nous l’avons déjà vu, il existe une grande différence entre les mandats de Batlle y Ordoñez et Mujica : alors qu’au début du XX^{ème} siècle, c’est l’autorité gouvernementale qui guide le changement, au début du XXI^{ème}, celui-ci n’est pas d’origine présidentielle.

Néanmoins, il est vrai qu’aujourd’hui l’Uruguay bénéficie d’une place exceptionnelle vis-à-vis des ses voisins latino-américains. En effet, il est, de loin, le pays le plus laïc de la région, ayant le taux d’affiliation religieuse le plus bas (63%). Ainsi, d’après l’enquête sur « la

³⁵ BERENI Laure, CHAUVIN Sébastien, JAUNAIT Alexandre, REVILLARD Anne (2008), *Introduction aux Gender Studies. Manuel des études sur le genre*, Bruxelles: De Boeck, p. 7.

³⁶ SEMPOL (2013), *op.cit.*; ou, SCHENCK Marcela (2013), *El derecho a la interrupción voluntaria del embarazo*, Montevideo: MIDES, Colección Hablando de derechos DESC+A.

³⁷ SEMPOL (2013), *op.cit.*; ou LEMOS Florencia (2014) « Coalición por la transformación de la política de drogas », p. 15- 28 ; in COLLAZO Damián (dir.) *Uruguay se planta. Manual de cultivo y uso legal de marihuana*, Montevideo : Estuario.

³⁸ AGUIAR Sebastián et AROCENA Felipe, « Menant la marche: l’Uruguay et ses trois lois avant-gardistes », *Cahiers des Amériques latines* (2014), *op cit.* [disponible sur cal.revues.org]

³⁹ idem,

religion en Amérique latine » réalisée par la Pew Search en 2014⁴⁰, 24% de la population uruguayenne déclare ne pas appartenir à une religion particulière, 10% se déclare athée et 3% agnostique. Tous ces chiffres apparaissent comme extrêmes dans la région, et de ce fait, l'Uruguay se présente comme une exception.

Par ailleurs, l'Uruguay est considéré comme le pays le plus démocratique de l'Amérique latine⁴¹. Toutefois, expliquer le changement des politiques publiques en terme des droits individuels par cet aspect démocratique du pays n'est pas suffisant. Au contraire, deux contre-exemples illustrent des résultats opposés. Premièrement, les référendums populaires (en 1985 et en 2009) en faveur des droits des victimes de la dictature militaire, qui a gouverné le pays entre 1973 et 1985, ont entravé toute évolution sur la question de la justice vis-à-vis des militaires alors que ces derniers se sont caractérisés pour avoir instauré « le climat le plus grave d'Etat totalitaire »⁴² de la région.

Deuxièmement, le veto présidentiel à une loi autorisant l'IVG en 2008 montre bien que malgré ce « réformisme » caractéristique de l'Uruguay, le changement social n'est pas automatique dans ce pays affichant une moyenne d'âge bien supérieure à la moyenne de ses voisins⁴³.

C'est pourquoi, afin de rompre avec l'idée reçue que « Mujica a fait le choix d'imposer des réformes socio-culturelles »⁴⁴ pendant son quinquennat, nous allons aborder les questions de construction, de mise sur l'agenda et d'adoption de l'*agenda des droits*. Le vote effectif des lois permet de légitimer le sujet d'études, car si la décision n'est pas une nécessité pour l'action publique⁴⁵, dans le cas de l'étude des enjeux sensibles comme celui-ci, la décision permet d'échapper aux dérives « militantes » de la recherche.

⁴⁰ Voir le rapport final de l'enquête, PEW RESEARCH CENTER (2014), "Religion in Latin America: Widespread Change in a Historically Catholic Region. Published Nov 13 2014.

⁴¹ Déjà en 2004 l'ONU plaçait l'Uruguay à la tête de la région: PNUD (2004), « "La democracia en America latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos". Voir également le rapport « Democracy index 2012 » de *The Economist* (disponible sur : https://portoncv.gov.cv/dhub/porton.por_global.open_file?p_doc_id=1034) ou le rapport « Indice de desarrollo democrático de América Latina 2014 » du Polilat/Konrad-Adeanuer-Stiftung, sur : <http://www.idd-lat.org/2014/downloads/idd-lat-2014.pdf> [consulté le 16 mai 2015].

⁴² STEPAN Alfred (1988) *Repensando a los militares en política. Cono Sur : análisis comparado*. Buenos Aires : Planeta, p. 32.

⁴³ Le taux de vieillissement en Uruguay est le plus élevé du continent, in AROCENA Felipe, FILARDO Verónica et AGUIAR Sebastián (2013), « Cartografías, generaciones y acontecimiento. A propósito del movimiento social juvenil », in Alberto RIELLA (dir.), *El Uruguay desde la Sociología XI*. Montevideo : DS-FCS-UdelaR.

⁴⁴ LARROUQUÉ Damien « Bilan des années Mujica en Uruguay. Un mandat inscrit dans la lignée de José Batlle y Ordoñez », p 25-28 ; in OPALC (2014), *op. cit.*, p. 27.

⁴⁵ Pour une étude de la non- prise de décision comme une prise de décision en soi voir COBB et ROSS (1997) *Cultural strategies of Agenda denial*, Lawrence : University Press of Kansas.

Ce travail est avant tout l'étude d'un changement, où l'analyse de l'action publique permet d'en élucider les dynamiques. Le but de cette approche est de révéler « la phase cachée du travail »⁴⁶ de l'Etat.

B. Cadre théorique

Une politique publique est définie comme une action ou non-action des acteurs dotés d'une « puissance publique et de légitimité gouvernementale sur un domaine spécifique de la société ou du territoire »⁴⁷. Pour étudier le processus qui a amené à la prise de décision autour des trois lois uruguayennes, il nous semble pertinent de nous intéresser aux premières étapes de l'analyse séquentielle des politiques publiques développées par Jones en 1970, à savoir, la construction des problèmes publics, leur mise sur l'agenda et le processus de prise de décision en soi⁴⁸.

Nous sommes conscients des limites attachées à une conception très rigide de l'analyse séquentielle⁴⁹, mais elle se présente comme un outil heuristique qui permet de garder une chronologie des événements tout en déconstruisant le processus en étapes afin de placer la focale d'étude sur les acteurs, leurs stratégies et le contexte institutionnel dans lequel ils s'inscrivent⁵⁰. De plus, dans le contexte uruguayen, c'est l'articulation des trois enjeux autour d'un seul *agenda des droits* qui caractérise le processus de construction du problème et de sa mise sur l'agenda, alors que la mise en œuvre de chacune des lois dépendra des secteurs spécifiques des politiques publiques dans lesquels les mesures prises s'inscrivent. L'*agenda des droits* devient ainsi un instrument d'action publique⁵¹ pour la conception et l'inscription sur l'agenda des politiques publiques. Ces deux premières étapes de la séquence se placent ainsi comme des révélatrices de la phase cachée du travail parlementaire, avec l'adoption des trois lois comprises dans cet instrument qu'est l'*agenda des droits*.

⁴⁶ THOENIG Jean-Claude, « Politique publique », in BOUSSAGUET, JACQUOT, RAVINET (dir.) (2014), *op. cit.* [Disponible sur Cairn.info]

⁴⁷ idem.

⁴⁸ Jones propose un modèle analytique idéal-typique qu'il découpe en 6 étapes : l'*agenda setting* où sont définis les problèmes à traiter, *policy formulation* où se fait la formulation d'une solution, qui débouche tout naturellement sur une *décision*, avant d'être mise en œuvre (*implementation*), évaluée (*policy evaluation*) pour finalement être considérée achevée (*program termination*). JONES C.O *An introduction to the study of public policy*, Belmont : Duxbury Press, 1970.

⁴⁹ HASSENTEUFEL Patrick (2011), *Sociologie politique. L'action publique*, Paris : Armand Colin, p 32s.

⁵⁰ Pour une description de la valeur heuristique de l'analyse séquentielle voir DELEON Peter, « The Stages Approach to the policy Process. What has it done ? Where is it going ? », p. 19-32. In SABATIER Paul (dir.) (1999), *Theories of the policy process*, Boulder: Westview Press

⁵¹ Voir sur cette notion LASCOUMES Pierre et LE GALES, « Instrument », in BOUSSAGUET-JACQUOT-RAVINET (2014), *op. cit* ; ou LASCOUMES Pierre et LE GALES Patrick (dir.) (2004), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po.

Une politique publique suppose l'existence d'un problème et, selon l'approche constructiviste développé par Howard Becker, « pour comprendre complètement un problème social, il faut savoir comment il a été amené à être défini comme problème social »⁵². Or, cette phase génère un consensus dans l'analyse de l'action publique, car comme le rappellent Claude Gilbert et Emmanuel Henry, « un problème se distingue d'une condition ou d'une situation objective par une démarche d'ordre cognitif et/ou normatif au cours de laquelle un acteur définit une situation comme *devant* ou *pouvant* être différente de ce qu'elle est dans la réalité »⁵³.

Nous pouvons alors nous fonder sur le cadre analytique de Felstiner, Abel et Sarat⁵⁴, qui distinguent trois moments dans l'émergence des problèmes, avec premièrement une prise de conscience d'une situation offensante que l'on qualifie de problème (*naming*), puis une imputation de la responsabilité de la cause du problème (*blaming*), et finalement, une phase d'expression des revendications et de demande de solutions aux autorités publiques qui correspond à la publicisation du problème (*claiming*). Il est important de rappeler que cette action de promotion d'un problème est le travail des « entrepreneurs des problèmes »⁵⁵ qui, comme le rappelle Erik Neveu, utilisent une série d'opérations⁵⁶ pour aboutir la mise en politique publique de leurs demandes.

Toutefois, l'existence d'un problème public n'implique pas automatiquement son traitement par les autorités publiques. Les problèmes doivent lutter pour entrer et rester sur l'agenda politique où ils feront l'objet d'une prise de décision, ou non-décision. Or, en raison de la rareté des ressources publiques, la concurrence pour la prise en compte d'un problème par les autorités est forte.

L'agenda peut être défini comme « l'ensemble des problèmes perçus comme appelant un débat public, voire l'intervention (active) des autorités politiques légitimes »⁵⁷, et il peut être de deux types : institutionnel, quand il relève de la compétence habituelle de l'autorité publique qui les traite, et systémique quand il n'en relève pas⁵⁸. Les lois uruguayennes intègrent ainsi l'agenda systémique, et c'est pourquoi il faut chercher à expliciter le processus

⁵² BECKER Howard (dir) (1996), *Social Problems : A Modern Approach*, New York, John Wyler, p 11.

⁵³ GILBERT Claude et HENRY Emmanuel (2012), « La définition des problèmes publics : entre publicité et discrétion », *Revue française de sociologie* 1/2012 (Vol. 53) , p. 35-59. [Disponible sur Cairn.info]

⁵⁴ FELSTINER William, ABEL Richard et SARAT Austin (1980), « The Emergence and Transformation of disputes : Namig, Blaming, Claiming », *Law and Society Review*, vol 15, n° 3/4, p 631-654.

⁵⁵ NEVEU Erik (2015), *Sociologie politique des problèmes publics*, Paris : Armand Colin.

⁵⁶ Ces opérations sont des répertoires non linéaires chronologiquement, mais qui permettent la promotion d'un fait social en problème public. Neveu définit l'identification, le cadrage, la justification, la popularisation et la mise en politique publique comme les opérations possibles que les *entrepreneurs de problèmes* peuvent entreprendre. In NEVEU Erik (2015), *op cit*.

⁵⁷ PADIOLEAU, L'Etat au concret, Paris : Presses Universitaires de France, 1982, p 25

⁵⁸ COBB Roger et ELDER Carles, *Participation in American Politics : the Dynamics of Agenda Building*, Boston : Allyn and Bacon, 1972, p 85

de mise en agenda dans son contexte, c'est-à-dire en relation avec les actions qui ne sont pas maîtrisées par les acteurs de l'action publique.

De ce fait, le modèle conceptuel de John Kingdon⁵⁹ semble intégrer la diversité des dynamiques dans le processus de changement en même temps qu'il focalise l'aspect temporel au centre de l'analyse. Ainsi, son modèle de « fenêtre d'opportunité politique » (*policy window*) fondé sur une métaphore d'une fenêtre de tir spatiale à un moment précis d'alignement de planètes, permet d'étudier le processus de mise en agenda au point de conjonction de trois courants: le courant des problèmes (*problems stream*), celui des solutions ou politiques publiques (*policy stream*), et celui du jeu politique (*political stream*).

Le courant des problèmes fait référence à l'ensemble des problèmes auxquels les autorités publiques prêtent attention en raison de la publicisation d'indices, événements marquants et l'évaluation des politiques déjà existantes. De son côté, le courant des politiques publiques fait référence à l'ensemble des solutions qui peuvent être adressées à un problème, notamment en termes de faisabilité technique, de compatibilité avec les valeurs dominantes de la société et de l'anticipation des limites et conséquences de sa mise en œuvre. Enfin, le courant politique est composé d'acteurs décisifs dans la prise de décision, notamment en termes de forces politiques organisées, comme les partis politiques et le pouvoir exécutif, mais aussi de l'opinion publique.

Pour Kingdon, lorsque « un problème est reconnu, une solution est développée et se trouve disponible dans la communauté des politiques publiques ; un changement politique crée un moment propice pour le changement et que les contraintes ne sont pas sévères »⁶⁰, alors la fenêtre d'opportunité pour qu'un enjeu soit mis sur l'agenda décisionnel s'ouvre. Or, qu'une fenêtre d'opportunité s'ouvre ne signifie pas qu'une décision sera prise, car « le temps pour une idée arrive mais aussi passe »⁶¹, et comme une fenêtre s'ouvre, elle peut aussi se fermer.

En Uruguay, l'ouverture de la fenêtre d'opportunité pour l'*agenda des droits* n'est pas claire, car le gouvernement de Mujica entrant en 2010 n'impulse, ni ne soutient, les demandes sociales. Le courant politique est assumé par des parlementaires, et même si cela permet à la fenêtre d'opportunité de s'ouvrir, la décision est conditionnée à un soutien du groupe parlementaire du gouvernement, ce qui n'est pas tout à fait évident. Ceci correspond à une fenêtre politique particulière car, en effet, le soutien gouvernemental peut ouvrir la fenêtre dans d'autres domaines. Par exemple, très attaché à des valeurs paysannes

⁵⁹ KINGDON John (1984), *Agendas, Alternatifs and Public Choices*, Boston: Little Brown.

⁶⁰ KINGDON (1984), *op. cit.*, p 174.

⁶¹ "An idea's time comes, but it also passes", KINGDON (1984), *op. cit.*, p 177.

(« *campésinistes* »⁶²) le président Mujica a entrepris des politiques de distribution des terres ou la promotion des entreprises coopératives⁶³. Or, en raison de la sensibilité des enjeux considérés, la fenêtre politique passe par un relais parlementaire qui implique des négociations politiques tout à fait différentes.

Par conséquent, la prise de décision sera alors le travail des médiateurs chargés de la négociation et la persuasion politique, en vue de trouver les majorités politiques. Ce travail s'inscrit dans des structures institutionnelles où les acteurs sont plus ou moins mobiles, en même temps que les médiateurs se voient obligés d'articuler idées et intérêts pour réussir. C'est pourquoi nous pouvons insister sur l'importance de la formulation de solutions pendant ces négociations.

Lorsque l'on parle de solutions, il nous semble important de donner une place majeure aux aspects cognitifs et normatifs des acteurs. Selon l'analyse cognitive de l'action publique, le changement ne s'explique pas seulement par les intérêts des acteurs (approche rationnelle) ni par les contraintes institutionnelles (*path dependency*), mais aussi par les idées que ceux-ci portent et défendent dans des causes, c'est-à-dire que l'on cherche à étudier comment les acteurs vivent, perçoivent et projettent la réalité.

L'approche cognitive de l'action publique nous permet d'introduire des logiques de décodage (diagnostic interprétatif de la réalité) et de recodage du réel (raisonnement qui légitime les solutions prônées) afin de dépasser le débat entre idées et intérêts quant à la formulation des solutions par les acteurs. Cette approche a été développée en France (Pierre Muller) et aux Etats Unis (Peter Hall et Paul Sabatier) avec des modèles expliquant le changement en mettant l'accent sur différents aspects.

Ainsi, pour Peter Hall⁶⁴, le changement des politiques publiques arrive quand un paradigme⁶⁵ (notamment économique) est mis en crise, ce qui provoque des désaccords au sein des communautés d'experts, qui vont alors réaliser un nouveau diagnostic sur les problèmes existants, puis proposer des solutions pour les résoudre⁶⁶.

⁶² LARROUQUÉ Damien (2012); *Le Plan Ceibal en Uruguay. Un exemple de bonne gouvernance?*, Paris: L'Harmattan., p. 129.

⁶³ MERKLEN Denis, « José Mujica. Un homme politique au pouvoir », p. 27-48 ; in *Cahiers des Amériques latines* (2014) *op cit.* [disponible sur cal.revues.org]

⁶⁴ HALL Peter (1986), *Governing the economy: The politics of State intervention in Britain and France*, Cambridge (Mass.): Polity Press.

⁶⁵ La notion et la base théorie est inspirée des travaux de Thomas KUHN (1962), *Structure des révolutions scientifiques*, Paris: Flammarion, édition française de 1983.

⁶⁶ Pour un bilan sur les fondements, les applications et les limites de cette théorie, voir SMITH Andy « Paradigme » in BOUSSAGUET-JACQUOT-RAVINET (2014), *op cit.*

De son côté, Paul Sabatier⁶⁷ met l'accent sur l'existence de coalitions des causes qui sont en conflit et qui luttent pour dominer un « sous-système » particulier de politiques publiques. Ainsi, « chaque coalition développe un ensemble de stratégies, incluant l'utilisation de ses ressources politiques (argent, informations, autorité légale, etc.) dans le but de contrôler la politique publique »⁶⁸. A l'intérieur du modèle de l'*Advocacy Coalition Framework* (ACF), Sabatier développe sa théorie du changement fondée sur un certain nombre de conditions⁶⁹, ce qui fait de sa théorie un modèle rigide et (trop) structuré.

Finalement, Pierre Muller⁷⁰ développe un modèle du changement fondé sur une médiation entre la vision globale de la société à un moment donné (référentiel global proche du paradigme) et les visions particulières au sein de chaque domaine des politiques publiques (référentiel sectoriel). Cette médiation est appelée, par Muller, rapport global-sectoriel, et il « permet d'analyser les contraintes que les transformations du référentiel global exercent sur les acteurs des politiques sectorielles en disqualifiant les cadres cognitifs et normatifs qui structurent une politique à un moment donné »⁷¹.

Ces trois théories sont proches, mais nous privilégions dans ce mémoire la notion de *référentiel* parce qu'elle permet d'aborder à la fois des échelles différentes entre la conception globale de la société (macro) et les visions particulières de secteurs (méso), voire des visions plus personnelles des acteurs, notamment dans l'étude d'enjeux sensibles, c'est-à-dire pour lesquels les diagnostics et les recettes ne sont pas faciles à définir. Alors qu'en Uruguay le référentiel global change, les politiques des droits spécifiques se trouvent de plus en plus en décalage avec la vision que la société se donne d'elle-même.

De plus, en raison de l'inexistence d'un secteur spécifique des droits, étudier le référentiel des droits (où s'inscrivent les demandes de l'avortement, du mariage égalitaire et de la libéralisation du cannabis, et qui est défendu dans différents sous-systèmes des politiques

⁶⁷ SABATIER Paul (dir.) (1999), *op. cit.*

⁶⁸ SABATIER Paul, "Advocacy Coalition Framework (ACF)", p. 51, in BOUSSAGUET-JACQUOT-RAVINET (2014), *op. cit.* [disponible sur cairn.info]

⁶⁹ En plus d'exiger une étude du changement sur 10 ans ou plus, pour que le changement arrive Sabatier exige "1) une situation d'impasse intenable (*hurting stalemate*) dans laquelle tout le monde perçoit la continuation du *statu quo* comme inacceptable ; 2) la participation par des représentants de tous les acteurs concernés (*stakeholders*) ; 3) des règles de décision fondées sur le consensus ; 4) du temps (habituellement un an ou plus) ; 5) un médiateur de politique publique compétent (*policy broker*) ; 6) l'instauration d'une confiance mutuelle ; et 7) l'apprentissage entre coalitions.", in, SABATIER Paul, "Advocacy Coalition Framework (ACF)", p. 54, in BOUSSAGUET-JACQUOT-RAVINET (2014), *op. cit.* [disponible sur cairn.info]

⁷⁰ Voir notamment JOBERT Bruno et MULLER Pierre (1987), *L'État en action : politiques publiques et corporatismes*, Paris: PUF ; MULLER Pierre (2000), « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique » *Revue Française de science politique*, 50 (2), p. 189-208 ; MULLER Pierre (2005), « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue française de science politique*, 55 (1), février 2005, p. 155-187.

⁷¹ MULLER Pierre, « Référentiel », in BOUSSAGUET-JACQUOT-RAVINET (2014), *op. cit.* [disponible sur cairn.info]

publiques), nous permet d'aborder deux questions spécifiques : premièrement, la question de la *transsectorialité* d'une politique publique (inclusion transversale d'un problème – et donc de la vision que lui est attachée- dans différents domaines des politiques publiques), et deuxièmement la question de savoir comment les politiques des droits s'intègrent dans l'action publique. Or, ces deux questions sont très liées car, étudiées dans la phase d'émergence et adoption d'une politique publique, elles permettent d'élargir les visions traditionnelles sur ces deux sujets, notamment non pas dans sa mise en application mais dans sa conception lors de la phase d'émergence.

En premier lieu, l'étude transsectorielle de l'action publique nous oblige à nous focaliser sur les acteurs et la cohérence de leurs idées. Comme l'affirment Charlotte Halpern et Sophie Jacquot, « un mode d'organisation transsectorielle de l'action publique implique (...) deux types de conséquences : une multiplication des acteurs concernés et un bouleversement du rôle des savoirs et de l'apprentissage »⁷², du fait des brisures des monopoles de l'expertise liée à la conjonction des secteurs. Nous devons ainsi mettre un accent particulier sur les liens (et leurs intensités) existants entre les différents acteurs présents dans les communautés derrière ces politiques publiques, et dans la cohérence de leurs discours autour de la notion transversale des droits.

Par ailleurs, la formulation des demandes en termes des « droits » est une tactique largement connue qui se présente comme un instrument d'action publique permettant de réactiver la citoyenneté et provoquer le changement de politiques publiques. Toutefois, les politiques des droits ont longtemps été considérées comme des réussites en termes juridiques, car en mobilisant les magistrats, et par l'effet de la jurisprudence, elles permettaient de réaliser une révolution des droits⁷³. De ce fait, « à la différence d'autres types de politiques publiques qui ont pu générer leur propre clientèle (...) les politiques des droits ne suscitent pas de clientèle organisée au-delà des professionnels directement intéressés par l'existence des dispositifs »⁷⁴.

Toutefois, la conception transsectorielle de l'*agenda des droits* en Uruguay nous éloigne de la conception du changement des droits monopolisée par l'action judiciaire pour rapprocher

⁷² HALPERN Charlotte et JACQUOT Sophie (2015), « Aux frontières de l'action publique. L'instrumentation comme logique de (dé)sectorisation », p 77 ; in BOUSSAGUET, JACQUOT, RAVINET(dir.) (2015), *Une 'French touch' dans l'analyse des politiques publiques ?*, Paris : Presses de Sciences Po. [disponible sur cairn.info]

⁷³ Voir l'ouvrage fondateur de SCHEINGOLD (1974), *The Politics of rights: lawyers, public policy, and political change*, New Haven (Connecticut): Yale University Press ; l'ouvrage de EPP (1998) *The rights revolution. Lawyers, activist and Supreme Courts in comparative perspective* Chicago: Chicago Uni. Press ; ou SKRENTY (2002), *The minority rights revolution*, Cambridge (mass): Harvard University Press.

⁷⁴ BAUDOT Pierre-Yves et REVILLARD Anne (2014), « Entre mobilisations et institutions. Les politiques des droits dans l'action publique », *Gouvernement et action publique*, 2014/4, vol. 3, p. 21.

l'étude d'« une action plus discrète et quotidienne des institutions administratives »⁷⁵ pour la concrétisation des droits, notamment dans les organes de l'exécutif et le Parlement⁷⁶. Ceci est possible en raison de la souplesse de la formulation des droits, ce qui fait qu'ils soient « étirés et façonnés dans des nouvelles directions »⁷⁷, d'où le besoin de s'intéresser à la phase d'émergence et de définition de la formulation des trois politiques finalement adoptées.

La vision transsectorielle de *l'agenda des droits* permet ainsi d'étudier la façon dont « une société donnée construit son rapport au monde »⁷⁸ en même temps que l'instrumentalisation stratégique de cette formulation, pour la réussite du changement dans un cadre étatique donné. Le changement n'est pas providentiel, et l'étude des idées, des intérêts et des institutions⁷⁹, nous permettra d'élucider les mécanismes à l'œuvre du changement dans l'« Etat en action »⁸⁰

C. Problématique et hypothèse de travail

Ce travail n'entend pas expliquer le « pourquoi » de la dépénalisation de l'avortement, l'acceptation du mariage entre personnes de même sexe et la régulation du cannabis. En cherchant à comprendre le succès de ces lois, nous nous intéressons au processus de l'action publique. C'est pourquoi la question que nous tâchons de résoudre dans ce travail renvoie au « comment » de la conception et de la formulation des lois sur l'IVG, le mariage égalitaire et la régulation du cannabis votées en Uruguay entre octobre 2012 et décembre 2013.

S'inscrivant dans un même agenda des droits, nous pouvons avancer l'hypothèse selon laquelle c'est l'union qui va créer la force dans l'adoption de ces trois lois. Or, cette idée n'est pas une évidence au sein de l'analyse de l'action publique, où le secteur s'impose comme un « impensé indispensable »⁸¹.

⁷⁵ BAUDOT Pierre et REVILLARD Anne (2014), « L'autonomie de l'équilibriste. Contribution à une sociologie de la production institutionnelle des droits », *Gouvernement et Action Publique* (2014), *op. cit.*, p. 83.

⁷⁶ Telle est la vision développée dans le numéro thématique de la revue *Gouvernement et action publique*, 4/2014, vol 3 ; ou dans le livre (à paraître) BAUDOT Pierre-Yves et REVILLARD Anne (dir.) (2015) *L'Etat des droits. Politique des droits et pratique des institutions*, Paris: Presses de Sciences Po.

⁷⁷ BARNES Burke (2014), *How Policy shapes politics: rights Courts, litigation and the struggle over injury compensation*, Oxford: Oxford University Press, p 1273; in BOUDOT- REVILLARD (2014), *op. cit.*

⁷⁸ MULLER Pierre, « référentiel », in BOUSSAGUET-JACQUOT-RAVINET (2014), *op. cit.* [disponible sur cairn.info]

⁷⁹ Cette approche est théorisée sous le nom de « trois i ». Pour un bilan: SUREL YVES (1998), « Idées, intérêts institutions dans l'analyse des politiques publiques », *Pouvoirs*, N°87, p 161-178; ou SUREL Yves, « trois i », in BOUSSAGUET-JACQUOT-RAVINET (2014), *op. cit.* [disponible sur cairn.info].

⁸⁰ JOBERT Bruno et MULLER Pierre (1987), *op. cit.*

⁸¹ MULLER Pierre, « secteur », in BOUSSAGUET-JACQUOT-RAVINET (2014), *op. cit.* [disponible sur cairn.info]

Nous pouvons ainsi imaginer que l'union des trois revendications en une seule passe en Uruguay par une construction d'un problème plus général qui met l'accent sur l'inadéquation entre le référentiel global et les référentiels dominants dans les secteurs concernés. Ce problème public englobe différents secteurs, et dans son caractère transversal incite à l'engagement d'un plus grand nombre de personnes en faveur du changement. C'est ce que nous appelons l'instrument transsectoriel de l'*agenda des droits*. Toutefois, la forme de cette communauté des politiques publiques est incertaine en raison de la complexité de l'union de trois enjeux très différents, et étant moins un « réseau »⁸² de politiques publiques, il s'agirait plutôt d'un espace de coalition autour d'une même cause.

De plus, dans le contexte uruguayen, nous pouvons imaginer que la fenêtre d'opportunité ne s'ouvre pas par le changement de gouvernement, mais par l'arrivée au Parlement des hommes et femmes politiques prêts à porter ces demandes. Toutefois, la multiplication des porteurs de causes rend également difficile la création de consensus, et en ce sens, ce sera le rôle d'un groupe ayant le pouvoir d'influencer la prise de décision et actif dans les trois secteurs, qui pourra adapter les revendications aux demandes politiques. Le succès des trois lois est ainsi dépendant du pragmatisme politique.

D. Retour sur l'enquête de terrain

Le travail de recherche sur lequel est fondé ce mémoire est basé sur trois sources principales : des entretiens semi-directifs réalisés avec des acteurs impliqués dans le processus, la lecture et le dépouillement des retranscriptions parlementaires des discussions en commissions et en séance des deux chambres uruguayennes (le Sénat et la Chambre de représentants), et une collecte d'informations à travers des ressources de presse, notamment en version électronique.

Les entretiens se sont déroulés entre les mois de mai et juin 2014, avec des militants sociaux et des parlementaires. Mon objectif était de retracer les étapes qui devaient conduire à la rédaction de la loi et de ce fait, je me suis très vite aperçu de la présence combinée d'acteurs politiques, de hauts fonctionnaires, de militants des mouvements sociaux et d'universitaires dans cette tâche. J'ai ainsi cherché à interviewer les personnes engagées dans la rédaction des différentes versions des trois lois proposées (à savoir, deux pour la loi sur l'IVG, une pour la loi du mariage égalitaire, et trois pour la loi du cannabis). Enfin, mon corpus d'entretiens s'est complété par l'inclusion des personnes me permettant de porter un regard extérieur sur le processus, comme peuvent l'être des universitaires non militants, des militants partisans « de

⁸² THATCHER Mark, « Réseau (*policy network*)», in BOUSSAGUET-JACQUOT-RAVINET (2014), *op. cit.* [disponible sur cairn.info]

base » ou des personnalités religieuses d'importance (notamment l'archevêque de Montevideo).

En raison du calendrier électoral, la disponibilité des acteurs politiques a été conditionnée à une date ultérieure aux élections primaires ayant eu lieu le 1^{er} mai 2014. J'ai commencé mon terrain à l'université et dans le milieu militant, en m'apercevant très vite que les deux secteurs se regroupaient. Ainsi, l'entrée par l'université m'a permis d'établir des contacts avec les dirigeants des organisations qui m'ont mis à leur tour en contact avec un grand nombre de militants. J'ai pu assister à des réunions au sein de deux organisations et réaliser des entretiens collectifs dans le but de contraster la perception des faits des militants de la même structure.

Ensuite, en raison d'une disponibilité réelle des acteurs politiques et de certaines mise en contact, liées (peut-être) à la taille du pays, j'ai pu m'entretenir avec des parlementaires du parti de gouvernement et de l'opposition. Seulement deux parlementaires (candidats aux primaires et par conséquent non disponibles) n'ont pas répondu à mes demandes, alors que deux autres ont répondu par voie électronique. La prise de contact a été très facile par téléphone ou mail.

Un des avantages du terrain uruguayen est ainsi la proximité physique réelle entre les acteurs, et l'ouverture dans le partage des informations personnelles des connaissances, ce qui permet un effet de boule de neige indubitable. Toutefois, en raison de l'éloignement temporel avec le processus de prise de décision (notamment pour la loi sur l'avortement) ; les personnes interviewées se montraient parfois peu précises dans leurs réponses, notamment en termes de dates. De ce fait, après avoir rencontré les principaux rédacteurs des textes de loi, la plus-value des entretiens était très faible (voir nulle), ce qui a provoqué un effet de saturation du terrain exploré.

C'est pourquoi les archives parlementaires, également disponibles en version électronique, ont été une source incontestable dans la réalisation de ce mémoire. Tant les documents distribués aux parlementaires, comme les retranscriptions des discussions en commission, des auditions de délégations et les comptes rendus des séances plénières sont disponibles sur internet, ce qui m'a permis de retracer un calendrier précis de la trajectoire des lois (voir *Annexes 2 et 3*).

Cette organisation des archives est opposée à celle des partis politiques et organisations civiles où aucune archive n'est gardée (ou pour le moins n'est disponible), ce qui ne permet pas de retracer la trajectoire des décisions prises au sein de ces institutions. D'où le rôle important de la presse et d'internet, sources qui m'ont permis de retracer l'évolution des

points de vue et des alliances, notamment pour les organisations féministes actives depuis les années 1980.

L'Uruguay semble un terrain propice à la recherche sur l'action publique. La politisation forte des acteurs semble un dénominateur commun dans ce pays et de ce fait, une des difficultés a été de séparer la part de subjectivité du discours de ceux-ci. De plus, en raison du succès des lois et leur médiatisation, beaucoup d'entre eux adoptent un discours revendicatif des politiques, ce qui peut rendre difficile la tâche de compréhension du processus.

*

Ce mémoire se divisera en trois chapitres. Le premier abordera la question de la construction du problème public lié à l'*agenda des droits*, notamment avec une perspective historique qui permettra de retracer le changement sur les demandes que les acteurs des trois domaines ici étudiés revendiquent, et en même temps leur convergence en une seule cause. Le deuxième chapitre expliquera l'inscription sur l'agenda des trois revendications, grâce à l'instrument qui est l'*agenda des droits* et le travail d'un espace de coordination des acteurs des différents secteurs qui permet l'élargissement de la demande social. Enfin, le troisième chapitre expliquera le processus de prise de décision où, en raison des éléments externes à la cause des droits, les acteurs sont obligés au pragmatisme politique, qui dilue mais ne renie pas la cause des droits.

CHAPITRE 1 : LA CONSTRUCTION D'UN PROBLÈME PUBLIC À TRAVERS LA CONVERGENCE DES DEMANDES

Où nous montrons que les revendications en faveur de l'avortement, le mariage des personnes de même sexe et la libéralisation du cannabis convergent dans une seule demande qui traduit un nouveau problème public.

L'Uruguay est certainement le seul pays au monde où des revendications traditionnellement différentes, telles celles demandant l'avortement, le mariage des personnes de même sexe et la légalisation du cannabis, convergent dans un agenda unique de revendication sociale sur la demande d'élargissement des droits. Certes, il s'agit de droits différents, que ce soit le droit de la femme à faire un choix sur son propre corps, le droit de personnes homosexuelles de pouvoir s'unir et bénéficier des mêmes droits que les couples hétérosexuels, ou le droit de se procurer une substance dont la consommation est légale ; mais la demande s'unit en une seule revendication à travers un passé commun de répression (A.), qui provoque la consolidation de trois revendications différentes (B.), et finalement convergent en une seule dans un contexte d'exclusion de l'agenda gouvernementale pendant le quinquennat 2005-2010 (C.) Dans ce chapitre nous tâchons de montrer le nouvel processus de cadrage⁸³ que réalisent les acteurs, afin de nommer le problème (*naming*), désigner les responsables (*blaming*) et revendiquer des solutions (*claiming*)⁸⁴.

A. Une histoire commune de répression

L'Uruguay a souvent été considéré comme « la Suisse d'Amérique latine » par sa caractéristique démocratique tout au long de son histoire. Ce pays a été marqué par les gouvernements de Jose Batlle y Ordoñez qui, inspiré par un modèle européen, a mis fin aux disputes entre les deux partis traditionnels⁸⁵ et a entrepris une série de réformes sociales et économiques qui font de ce pays le premier à mettre en place un modèle économique d'industrialisation en substituant les importations (ISI)⁸⁶ et à instaurer un « premier Etat-providence »⁸⁷ en Amérique latine. Ces réformes ont transformé l'Etat, le rapport des citoyens

⁸³ Selon la typologie faite par NEVEU Erik (2015), *op cit.*

⁸⁴ FELSTINER William, ABEL Richard et SARAT Austin (1980), *op cit.*

⁸⁵ Etant du PC, il permet la participation des membres du PN (*Blancos*) dans son gouvernement.

⁸⁶ Modèle développé ultérieurement par la CEPAL sous la direction de Raúl Prebisch afin de répondre à la crise économique des années 1930 dans la région.

⁸⁷ Selon George PENDLE, in *Uruguay, South America's First Welfare State*, London and New York : Royal Institute of International Affairs, 1952

à l'Etat, et a permis de consolider la démocratie, plaçant l'Uruguay comme un des pays les plus avancés en matière des politiques sociales dans les années 1930⁸⁸.

Or, même si « seul l'Uruguay peut se prévaloir d'une véritable continuité démocratique »⁸⁹ dans les moments de crise de la moitié du 20^{ème} siècle, ce pays sera également victime d'une dictature militaire où des pratiques telles que l'avortement, l'homosexualité, la transsexualité, et la consommation des drogues seront fortement réprimées car contraires aux valeurs revendiquées par le régime. Encore plus étonnant, cette répression continuera à exister malgré le retour à la démocratie, incitant les premiers défenseurs de ces groupes à s'organiser.

1. Le régime dictatorial⁹⁰

Sous l'influence de la *Doctrine de Sécurité Nationale* impulsée par les Etats-Unis (et le Brésil sous le contrôle des militaires depuis 1964), le président uruguayen Juan María Borbaberri fait appel à l'armée en février 1973, face à l'insurrection révolutionnaire du MLN-Tupamaros. Par la suite, l'armée contrôlera de plus en plus le champ politique et le 27 juin de la même année les militaires décident de dissoudre le Parlement et instaurer un « Conseil d'Etat » chargé de gouverner et légiférer pendant la période dictatoriale, avec (au moins au début) la complicité du président.

Ce régime proclame un « processus de reconstruction nationale », avec pour but de « consolider le style de vie uruguayen à travers l'affirmation des concepts de Famille, Patrie, Souveraineté, Nation et développement de la Sécurité, vers l'exaltation des valeurs et le respect des traditions nationales »⁹¹. Cette reconstruction se développe en faisant appel aux valeurs chrétiennes contre la déchéance morale et les désordres économiques et sociaux, même si la dictature n'a pas eu le support direct de l'Eglise catholique⁹². Dans les mots d'Olivier Dabène, « il ne s'agit plus de corriger les résultats d'une élection ou de bouter hors

⁸⁸ Au moins pour ce qui concerne l'assurance maladie et l'assurance retraite; mais non en termes d'assurance chômage. Selon Alexander Hicks, l'Uruguay est un « early program consolidator », in HICKS Alexander (1999) *Social Democracy and Welfare Capitalism : A Century of income Security politics*, Ithaca, NY : Cornell University Press

⁸⁹ DABÈNE Olivier (2011), *L'Amérique latine à l'époque contemporaine*, Paris: Armand Colin, 7e édition (première édition 1997), p 111.

⁹⁰ Pour une histoire de la dictature en Uruguay, voir: CAETANO Gerardo et RILLA José (1987) *Breve Historia de la dictadura*, Montevideo: Grupo Editor, 1998 (deuxième édition).

⁹¹ Mots du Conseil Nationale d'éducation de l'Uruguay de 1980, in « Breve análisis histórico de la educación en el Uruguay » du Consejo de Educación Primaria (2007), p. 24 ; disponible sur : http://www.cep.edu.uy/archivos/programaescolar/analisis_historico.pdf [consulté le 16 mai 2015]

⁹² Ceci est une particularité uruguayenne à cause de sa tradition laïque. Le régime va même jusqu'à attaquer les cultes religieux sous prétexte d'être des rassemblements ou réunions. GUIGOU Nicolas (2006), *Religião e política no Uruguai*, in ORO Ari Pedro, *Religião e política no Cone sul. Argentina, Brasil e Uruguai*, São Paulo : Attar, 2006. p.157-222

du pouvoir un politique indésirable, mais ni plus ni moins de réformer toute la société, afin que toute trace de réformisme de gauche soit complètement et définitivement éradiquée »⁹³.

C'est dans ce contexte que s'instaure pour la première fois dans le pays une persécution de pratiques contraires au régime, tel l'avortement, l'homosexualité ou la consommation des drogues ; même si celles-ci sont pratiquées dans la sphère privée. En effet, pendant la dictature, des cliniques où des avortements étaient pratiqués clandestinement sont fermées⁹⁴, la police entre dans les fêtes privées à la recherche d'homosexuels⁹⁵, et par la loi de « stupéfiants » de 1974, sont exposées à des peines de prison la production, l'échange (marchand ou non⁹⁶) et la possession des drogues, sauf dans le cas des « quantités minimales, destinées exclusivement à la consommation personnelle »⁹⁷.

Ainsi, la police est autorisée à arrêter tout suspect sans autorisation juridique préalable, à travers le décret 690 du 30 décembre 1980. Les victimes sont variées, mais il s'agit particulièrement de militants de gauche et de ceux qui représentent un menace en termes de « déviation sexuelle et corruption morale »⁹⁸ des jeunes, notamment les homosexuels, les transsexuels et les consommateurs des drogues. Alors que les homosexuels sont détenus pour « immoralité » à des peines d'intérêt général (il existent des registres sur 300 détenus homosexuels à Montevideo en 1976 condamné à des peines de nettoyage de la ville), le consommateur de drogues doit être dirigé vers les services de santé⁹⁹. En effet, suivant la politique de guerre contre les drogues (*War on Drugs*) développée par le président américain Richard Nixon depuis 1971¹⁰⁰, les usagers des drogues ont un double statut, celui de délinquants et celui de malades¹⁰¹.

⁹³ DABENE Olivier (2011), *op cit*, p. 156.

⁹⁴ Lilian Celiberti déclare pendant son entretien avoir pratiqué un avortement en 1970 dans la clinique “que tout le monde connaissait devant la faculté d'architecture qui était superbe: avec de l'anesthésie locale et fait par des médecins”. L'avortement était ainsi accessible pour les femmes pouvant payer le coût de la pratique.

⁹⁵ SEMPOL Diego (2013), *op cit*, chapitre 2.

⁹⁶ Guillermo Garat explique que pour échapper aux peines, les consommateurs utilisaient des pratiques tels que laisser le joint par terre afin d'éviter le passage de main à main considéré illégal par la loi. In GARAT Guillermo (2012), *Marihuana y otras yerbas. Prohibición, regulación y uso de drogas en Uruguay*, Montevideo : Editorial Debate, edición Debols!llo, p. 80 et suivantes.

⁹⁷ Article 31 de la *Ley n° 14.294 de estupefacientes*, publiée dans le Journal Officiel (*Diario Oficial*) n° 19396, du 11 novembre 1974, Montevideo : Uruguay.

⁹⁸ Notions utilisées dans la revue de l'Armée 'El Soldado' de 1984 in SEMPOL Diego (2013), *op. cit*, p 45.

⁹⁹ Article 40 *Ley n° 14.294 de estupefacientes*, *op cit*.

¹⁰⁰ L'instauration officielle de cette politique est considérée le 18 juin 1971 mais depuis 1969 elle est en place avec l'opération interception dans la frontière mexicaine qui met la toxicomanie et le trafic sur l'agenda. Voir DOYLE Kate, « La operación intercepción : los peligros del unilateralismo », *Revista Proceso* (Mexique), No 1380, 13 avril 2003, p. 44-48

¹⁰¹ Pour une histoire du changement des paradigmes vis-à-vis des drogues: BERGERON Henri et NOUGUEZ Etienne (2015), « Les frontières de l'interdit. Le commerce de cannabis », p.121-150 ; in STEINER Philippe et TRESPEUCH Marie (dir.), *Marchés contestés. Quand le marché rencontre la morale*, Toulouse : Presses universitaires du Mirail.

En somme, en Uruguay « le pourcentage de la population détenue, interrogée et intimidée »¹⁰² est le plus élevé de la région. Or, alors que les partis politiques de gauche redeviennent légaux à la fin de la dictature, les régimes démocratiques de la transition continuent à réprimer certaines pratiques, ce qui permet un premier rapprochement des enjeux.

2. Répression et contestation en démocratie

Avec les élections de 1985, les civils reprennent le contrôle politique du pays, avec Julio María Sanguinetti à la présidence. Cette transition est vécue comme un retour effectif à la démocratie, notamment car le jeu politique est désormais partagé entre les partis traditionnels, Parti Nacional (PN) et Parti Colorado (PC), à droite, et un parti de gauche, le FA, défini comme une coalition de partis (pour une description du système politique et partisan, voir *Annexe I*). Or, afin d'éviter les conflits juridiques vis-à-vis de la législation créée pendant la période dictatoriale, le gouvernement décide de valider des actes du Conseil d'Etat (par la loi No 15.738 du 13 mars 1985), et de ce fait, la police garde son pouvoir de détention arbitraire en tant qu'« auxiliaire de justice », accordé par le décret dictatorial.

S'instaure ainsi une pratique d'intimidation courante de détentions spontanées (de 48 heures maximum) où les détenus sont soumis à des interrogatoires, souvent violents ; avant d'être libérés. Ces pratiques sont connues sous le nom de *razzias*¹⁰³, et les victimes sont souvent des jeunes aux looks alternatifs, qui consomment généralement de la drogue, mais aussi des transsexuels et des hommes homosexuels de classe moyenne. Le but de ces pratiques diffère selon les victimes, car, d'une part, elles permettent de trouver des informations relatives aux réseaux de trafic de drogue, mais elles sont par ailleurs un moyen d'intimidation pour encourager ces catégories « déviantes » à changer. De plus, beaucoup d'hommes homosexuels sont soumis à des extorsions financières pour garder le secret sur leur orientation sexuelle, à une époque où ces pratiques sont encore très mal acceptées par la société.

Comme le résume Diego Sempol « les groupes sexuellement divers et les usagers de substances psychoactives sont des exclus de la démocratie »,¹⁰⁴ car même si les pratiques ne sont pas illégales, elles ne sont pas pour autant protégées par la loi. Ceci n'est pas vrai pour la pratique de l'avortement en raison de l'illégalité à laquelle est soumise la pratique depuis 1938 (voir *encadré I*).

¹⁰² STEPAN Alfred (1988) *Repensando a los militares en política. Cono Sur : análisis comparado*. Buenos Aires : Planeta, p. 32.

¹⁰³ Le terme *razzia* fait référence originellement à un pillage.

¹⁰⁴ SEMPOL Diego (2013), *op cit*, p 72.

Encadré 1 : La dépénalisation et pénalisation de l'avortement en Uruguay dans les années 1930¹⁰⁵

L'Uruguay a été un des premiers pays du monde à avoir dépénalisé l'avortement en 1934, suite à la posture du réformateur du Code pénal de 1933, Irureta Goyena, en faveur de cette pratique. Ainsi, avec l'adoption à couverture fermée du Code pénal par les députés, c'est-à-dire sans avoir examiné le contenu de celui-ci, une mesure permettant l'avortement dans les hôpitaux publics a été prise, faisant de l'Uruguay le deuxième pays à avoir légalisé cette pratique, après l'URSS en 1917.

Toutefois, alors que la mesure entre en vigueur en octobre 1934, un décret présidentiel du dictateur Gabriel Tera interdit la pratique dans les hôpitaux publics en décembre 1935 et la loi n° 9.763 de janvier 1938 met un terme à la légalité en déclarant l'avortement un délit. Cette loi est le produit du lobby des députés catholiques présents au Parlement.

C'est dans ce contexte que les premières organisations contre les dérives autoritaires de la police se forment. En effet, le premier groupe homosexuel identifié en Uruguay s'appelle *Escorpio*, définit comme un « groupe d'action et soutien homosexuel »¹⁰⁶ et créé en 1984 avec l'objectif d'informer les homosexuels sur leurs droits face à la police. Ce groupe travaille dans la clandestinité par peur de l'exposition publique de ses membres, mais reste actif jusqu'en 1989. De même, en 1988 se forme *Homosexuales Unidos* pour lutter contre l'intolérance de la société vis-à-vis de la diversité sexuelle. Ces organisations se caractérisent par des demandes en termes de tolérance, et non pas d'acceptation sociale.

Parallèlement, se forme depuis 1986 un groupe de travail à l'Université de la République (Udelar) coordonné par le sociologue Rafael Bayce et le militant Sergio Migliorata de l'organisation *Forum des jeunes*¹⁰⁷, où à travers des recherches scientifiques, ils se proposent de démentir le lien présumé entre les jeunes et la criminalité, notamment en ce qui concerne la consommation de drogues.¹⁰⁸ Ce groupe s'organise ensuite dans une *coordinatrice anti-razzias*, dans le but d'éliminer ces pratiques policières. Cette *coordinatrice*¹⁰⁹, en tant qu'espace de travail conjoint, attire les associations homosexuelles

¹⁰⁵ Pour une histoire complète, SAPRIZA Graciela, « Historia de la (des)penalización del aborto en Uruguay. 'Aborto libre' : la corta experiencia uruguaya (1934-1938) », p. 19-64 ; in JOHNSON Niki, LOPEZ GOMEZ Alejandra, SAPRIZA Graciela *et alii.* (dir.) (2011), *(Des)penalización del aborto en Uruguay : prácticas actores y discursos. Abordaje interdisciplinario sobre una realidad compleja*. Montevideo: Universidad de la República, colección Art 2.

¹⁰⁶ SEMPOL Diego (2013), *op cit*, p 85.

¹⁰⁷ Le *Forum des jeunes* (ou "Foro Juvenil") est une organisation privée, crée en 1981, pour le développement social et l'empowerment (autonomisation) des adolescents. Pour plus d'informations voir : <http://www.oijj.org/es/organizaciones/general/uruguay-foro-juvenil>

¹⁰⁸ Pour plus d'information : BAYCE Rafael (1990) *Drogas, prensa escrita y opinion publica*, Montevideo : Fundación de cultura universitaria.

¹⁰⁹ La figure de la coordinatrice est une des figures de mobilisation traditionnelles en Uruguay, fondée sur l'idée que *l'union fait la force*. Les coordinatrices sont des instances de coalitions d'action collective. Un exemple historique de cette forme de mobilisation est l'embryon du MLN-Tupamaros, appelé *Coordinador* (coordonnateur) pour la protection des travailleurs paysans.

telles que *Escorpio* et *Homosexuales Unidos*. Suite à la mort d'un jeune homme, Guillermo Machado, pendant une *razzia* en 1989, ils réussissent à obliger le gouvernement à prendre des mesures pour mettre un terme à ces pratiques.

Etant une organisation *ad hoc*, après leur succès, la *coordinatrice* disparaît. Toutefois, l'expérience permet de tisser un lien entre les enjeux de la diversité sexuelle et ceux des consommateurs des drogues, unis pour le respect des droits individuels contre les abus policiers. Ce partage d'union va être également présent entre les organisations de la diversité sexuelle et les organisations féministes, qui se forment pendant la transition démocratique.

Avec l'épuisement du régime dictatorial, les femmes s'organisent dans le but d'apporter un soutien au développement démocratique et de contrer la domination masculine. Selon, Niki Johnson, chercheuse féministe, le nombre d'organisations féministes s'élève à 37 en 1986.¹¹⁰ Par ailleurs, le travail de coordination entre femmes est grand, notamment à travers des organisations *parapluies*, qui réunissent les différentes associations.¹¹¹ La motivation commune à ces mouvements est la mise en cause de l'hégémonie masculine, et de ce fait, certains groupes convergent dans la revendication homosexuelle, qui lutte contre l'hégémonie masculine *hétérosexuelle*.¹¹² Tel est le cas de *Cotidiano Mujer*, une organisation féministe créée en 1984 avec l'objectif de publiciser la cause des femmes au quotidien, et dont une des fondatrices, Lucy Garrido, est ouvertement lesbienne et milite pour la cohésion des deux demandes en une seule. A titre d'exemple, en 1991 apparaît la première publication de cette organisation sur la question des femmes lesbiennes dans le pays, non pas sans rejets sociaux¹¹³.

Toutefois, tant au sein du mouvement des femmes que du mouvement de la diversité sexuelle, les différences deviennent fortes en termes du positionnement politique. La majorité des organisations refusent de teinter leurs demandes par des sujets qui peuvent créer une controverse, comme l'avortement ou la question des droits des couples de même sexe. De ce fait, la consolidation des demandes dépendra de leur inclusion au sein des organisations. Ceci est également vrai pour ce qui concerne la demande pour la libéralisation du cannabis. Les premières mobilisations traitant de ces enjeux mettent l'accent sur le besoin d'arrêter les discriminations, mais ne demandent pas de légitimer les pratiques. Cette vision change dans les années 1990, avec l'arrivée du référentiel des droits dans le pays.

¹¹⁰ JOHNSON Niki (2000), *The Right to have Right : Gender Politics, Citizenship and the State in Uruguay*, thèse de doctorat à University of London.

¹¹¹ Notamment *Concertation des femmes* et *Coordination des femmes*.

¹¹² Pour un développement de la notion de masculinité hégémonique : CONNELL Raewyn (1995), *Masculinities*, Berkeley: University of California Press, 2e édition 2005.

¹¹³ « ¿Qué hacen las lesbianas en la cama ? », *Revista Cotidiano Mujer*, II época, n° 2, 1991.

B. L'apparition du référentiel des droits dans les secteurs de reproduction, des minorités sexuelles et des drogues

Avec une influence internationale plus ou moins forte, notamment à travers les expériences d'exile pendant la période dictatoriale¹¹⁴, c'est dans la décennie 1990 que se consolident les demandes sur les droits autour de l'avortement, des unions des personnes de même sexe et de la consommation de cannabis. Cependant, tous trois entrent sur la scène publique de manière différente, plus ou moins liés au monde politique ou au monde social. A l'intérieur de chaque secteur commencent à s'organiser des coalitions de causes liées aux trois demandes, même si elles sont indépendantes les unes des autres.

1. Demande sur la reconnaissance des unions entre personnes de même sexe

Les premières revendications pour la reconnaissance des couples de même sexe se font exclusivement à l'intérieur de la société civile. En effet, l'homophobie est une constante de la société, même à l'intérieur des partis politiques de gauche. Considérées comme des déviations idéologiques vis-à-vis de la lutte des classes, les revendications autour de la légitimation de la diversité sexuelle sont méprisées politiquement.

C'est ainsi que le mouvement pour la diversité sexuelle va se consolider en changeant de stratégie pour l'élargissement des droits. Comme le montre Diego Sempol, dans son histoire du mouvement LGBT en Uruguay, c'est pendant les années 1990 qu'il y a un « essor d'un discours des droits, qui ne revendique plus l'abolition du système mais l'intégration à celui-ci en conditions d'égalité »¹¹⁵, notamment avec l'introduction des demandes autour de la reconnaissance des couples de même sexe.

La transformation des demandes se fait de manière plus ou moins organisée, et elle se consolide en 1997 avec la création officielle du groupe *Diversidad* par Diana Mines et Fernando Frontán. Ceux-ci décident d'adopter une stratégie de mobilisation différente à celles des organisations comme *Escorpio* et *Homosexuales Unidos*, en cherchant la visibilité de la diversité sexuelle pour sa normalisation dans la société. C'est ainsi qu'est organisée en 1991 la première *marche des fiertés* à Montevideo, le 28 juin selon la tradition internationale¹¹⁶.

¹¹⁴ Lilian Celiberti déclare lors de notre entretien s'être inspirée des demandes féministes européennes, notamment pendant son séjour en Italie dans les années 1970. De même, des militants homosexuels déclarent s'être inspirés des organisations homosexuelles brésiliennes. In SEMPOL Diego (2013), *op cit*, p 64-65.

¹¹⁵ SEMPOL Diego (2013), *op cit*, p 165.

¹¹⁶ La date du 28 juin 1969 est utilisée internationalement pour les mouvements LGBT pour revendiquer des droits. C'est la date des émeutes à bar *Stonewall Inn* de New York.

Cependant, c'est lors de ces rassemblements que les différences entre les acteurs de la diversité se font le plus visibles. Fernando Frontán déclare que pendant les marches des fiertés au début des années 1990, « alors qu'à l'avant du convoi les uns criaient "couple légal pour les homosexuels" à l'arrière les autres criaient "couple illégal pour les homosexuels" »¹¹⁷. Cette opposition entre les demandes est incarnée par *Diversidad* (à faveur) et *Homosexuales Unidos* (en contre), mais cette dernière organisation est dissoute en 1994.

La demande pour la reconnaissance d'union n'est pas pour autant, selon Fernando Frontán, « une revendication du mariage gay, mais la reconnaissance du droit au patrimoine commun, à l'héritage, et le droit aux bénéfices sociaux [reconnus pour les couples hétérosexuels dans le système de protection sociale] »¹¹⁸, symbolisé par l'adoption du PACS en France. Ainsi, la stratégie pour augmenter la visibilité de ces populations passe par le développement à l'échelle nationale des célébrations avec la formation d'une *marche de la diversité* au mois de septembre, qui est le mois de création de divers groupes dans le pays¹¹⁹, qui est de plus organisée par la *coordinatrice de la fierté* dans le but de rassembler les diverses organisations coexistant sur la scène uruguayenne.

Par ailleurs, c'est cette *coordinatrice de la fierté* qui entreprend une série de discussions publiques sur la question de l'homosexualité, notamment avec le support de la mairie de Montevideo, à gauche depuis 1990 avec l'élection de Tabaré Vázquez, pour le FA (courant du Parti socialiste). Ce processus de discussion publique est renforcé avec la formation au Parlement en 2000 d'un colloque sur la *diversité sexuelle et les droits légaux* où un groupe de députés décide de discuter avec les organisations de la diversité sexuelle pour écouter leurs demandes. Ce groupe est créé à l'initiative des députés féministes Margarita Percovich du FA et Glenda Rondán du PC¹²⁰ et soutenu par le président de la chambre Washington Abdala, qui promet d'essayer d'impulser trois projets de loi concernant l'élargissement des droits des minorités sexuelles, à savoir, le changement d'identité et d'état civil de personnes transgenre et transsexuelles, une solution juridique pour les couples homosexuels, et la considération de l'homophobie comme cause d'un crime de haine.

Toutefois, aucune de ces demandes n'entre sur l'agenda politique, et pendant le quinquennat 2000-2005, seule l'homophobie sera incluse comme sujet de discrimination lors de la réforme

¹¹⁷ SEMPOL Diego (2013), *op cit*, p. 125.

¹¹⁸ Article dans *Brecha*, le 30 décembre 1999 ; in SEMPOL Diego (2013), *op cit*, p 187, alors que le Pacte civil de solidarité (PACS) est promulgué en France le 15 novembre 1999 par la loi n° 99-944

¹¹⁹ Il s'agit d'*Escorpio*, *Homosexuales Unidos*, *Mujer y Mujer*, *Diversidad*

¹²⁰ Margarita Percovich et Glenda Rondán sont sensibles aux questions de la diversité notamment après avoir appuyé le processus pendant leur mandat comme conseillères municipales à Montevideo pendant la législation 1995-2000.

pénale de 2003¹²¹. C'est le refus d'entrer dans l'arène de la compétition politique qui empêche le groupe *Diversidad* de mener à bout ses demandes, et le groupe disparaît en 2004. La conception en termes des droits des revendications intègre toutefois, grâce à ce groupe, l'agenda du mouvement de la diversité. C'est cette conception des problèmes, que nous appellerons le référentiel des droits.

2. Demande pour la libéralisation des drogues

A l'inverse de la revendication sur les unions des personnes du même sexe, la revendication relative à la légalisation du cannabis se fait depuis l'intérieur du champ politique. En effet, le thème des drogues est complètement diabolisé dans un contexte de « guerre contre les drogues » et toute revendication extérieure au champ politique est vue comme proche de l'illégalité. Or, c'est grâce à un changement de paradigme sur la scène internationale dans les années 1990 que les premières revendications pour la libéralisation des drogues arrivent en Uruguay.

Comme l'expliquent Henri Bergeron et Etienne Nouguez, dans les années 1990, « l'idée d'une possible consommation récréative ou régulée [des drogues douces], qui ne débouche pas sur la 'nécessaire déchéance' d'une toxicomanie ou d'une dépendance commence à se diffuser plus manifestement dans l'espace public »¹²². Or, en Uruguay, les demandes liées à ce changement de paradigme sont réelles, mais restent, jusqu'en 2000, marginales. Deux exemples sont les propositions sans échos de la jeunesse du parti socialiste en faveur du cannabis en 1987¹²³, ou les déclarations du député du FA, Luis Gallo, qui par son statut de médecin demande au Parlement en 1996 de repenser la politique en matière d'addiction aux drogues, même s'il ne met pas la revendication sur son agenda politique.

La transformation de la vision des drogues passe plus indirectement par la création des organisations pour la diminution des risques liés à la consommation, telle *El Abrojo* (1988) sous la direction de Diego Canepa et Julio Calzada, ou encore par la modification de la loi relative aux stupéfiants de 1974, qui sépare la consommation des drogues de la délinquance en remplaçant le terme de « quantités minimales » par « quantités raisonnables » et en introduisant la figure du juge pour la décision de cette rationalité¹²⁴.

¹²¹ Modification des articles 149bis et 149ter du Code Pénal.

¹²² BERGERON Henri et NOUGUEZ Etienne (2015), *op. cit.*, p. 19 (du manuscrit).

¹²³ Entretien avec Julio Bango, le 11 juin 2014.

¹²⁴ Art 3 de la loi de stupéfiants de 1998, qui modifie la loi de 1974. Voir, *Ley n° 17.016 de Estupefacientes*, publiée dans le Journal Officiel (*Diario Oficial*) n° 25142, du 28 octobre 1998. Montevideo : Uruguay.

Ainsi, c'est lors de la campagne présidentielle de 1999 qu'une première demande pour la libéralisation du cannabis comme un droit va être introduite sur la scène publique. C'est à l'intérieur du PC, par le groupe de « *Los Liberales* » (Les Libéraux) et à l'intérieur du FA, par la jeunesse du courant Axe Artiguiste (*Vertiente Artiguista*), que se crée une demande pour arrêter « l'hypocrisie »¹²⁵ présente dans la législation où il est permis de consommer mais non pas de se procurer les substances. Ces groupes vont défendre ainsi un référentiel des droits qui restera marginal sur la scène politique, mais qui aura un écho au niveau institutionnel.

En effet, proche d'une posture libérale, le président du PC élu en 1999, Jorge Batlle, manifeste rapidement le « besoin de légaliser toutes les drogues »¹²⁶ pour résoudre le problème du trafic illicite de stupéfiants. Pour lui, le problème des drogues est avant tout un problème économique qui doit être résolu par la communauté internationale, d'où sa tentative d'impulser un dialogue au sein de l'Organisation d'Etats Américains (OEA). Sous son gouvernement, un changement du traitement des consommateurs est effectué.

Ainsi, la police arrête dans les faits les poursuites pour consommation de drogues douces, et les détentions et les procès liés aux drogues sont divisés par deux entre 2003 et 2004¹²⁷. De plus, à l'intérieur de la Junte Nationale sur les Drogues (JND)¹²⁸, sous la direction de Leonardo Costa, est introduite une politique centrée sur la réduction de l'offre, la prévention de la consommation, et la réduction des dommages liés à la consommation. De ce fait, la JND se rapproche à cette époque des organisations travaillant sur la réduction des risques, notamment *El Abrojo*.

Les promesses électorales de Batlle ne rentreront pas dans l'agenda, notamment en raison de la crise économique qui frappe le pays en 2002. Or, la demande pour une libéralisation de la politique des drogues en faveur du droit des consommateurs restera sur la scène publique, notamment avec un spot publicitaire à la télévision de l'Axe Artiguiste qui prône la légalisation des drogues¹²⁹ pendant la campagne présidentielle de 2004. Le cannabis n'est pas différencié des autres drogues, même si ceci semble implicite. Dans tous les cas, le référentiel des droits prend pendant cette époque de plus en plus de place dans le secteur des drogues, et notamment pour ce qui concerne les drogues douces, notamment le cannabis.

¹²⁵ Voir GARAT Guillermo (2012), *op cit*, p. 209

¹²⁶ Entretien de Jorge Batlle au journal La República, 2000.

¹²⁷ Le nombre de procès passe de 334 à 112, et celui des détentions de 1327 à 617, in FILARDO *et alii*. (2008), *op cit*, p. 91.

¹²⁸ Organe gouvernemental qui cherche à coordonner la politique nationale des drogues avec la participation de tous les ministères contre le trafic illicite et les usages. *Décret DL 170 de l'année 2000*

¹²⁹ Voir GARAT Guillermo (2012), *op cit*, p. 209.

3. Demande pour la légalisation de l'avortement

La demande pour le droit des femmes à décider de leur grossesse est la seule demande à faire partie de l'agenda des mouvements sociaux et de celui des femmes politiques. Cette demande incarne, d'une part, la liberté de la femme à disposer de son propre corps, et d'autre part, le respect du choix de la femme, car la légalisation de la pratique permet, aux yeux des féministes, de réduire le risque de mort lié aux pratiques clandestines.

La première campagne à explicitement demander une dépénalisation de l'avortement au sein de la société civile est lancée par *Cotidiano Mujer* en 1989, avec la publication du premier numéro de la revue de l'organisation pour « le libre exercice de la sexualité, qui n'est pas conditionné à une capacité reproductive »¹³⁰. Cette organisation, sous la direction de Lilian Celiberti, Lucy Garrido et Elena Fonseca, met également l'accent sur les inégalités liées aux statuts économiques des femmes, car en raison de la prohibition de la pratique, le coût des pratiques clandestines augmente et les méthodes à risques avec¹³¹.

La revendication pour la dépénalisation de l'avortement trouve un écho international, avec les conférences de l'ONU sur la population et le développement (Caire, 1994¹³²) et celle sur les femmes (Beijing, 1995¹³³) avec l'articulation des demandes relatives à la « santé sexuelle et reproductive », qui définit l'avortement comme un problème de santé publique au vue du nombre important des décès liés à la pratique clandestine.

Suite à ces conférences, se forment en 1996 deux organisations d'articulation des demandes en termes de santé, *Mujeres y Salud en Uruguay* (MYSU, Femmes et santé en Uruguay) impulsées par *Cotidiano Mujer*, et la Commission nationale du suivi des femmes pour la démocratie, l'équité et la citoyenneté (*CNS Mujeres*), qui réunit une grande quantité d'organisations au niveau national autour du suivi des conclusions de la Conférence de Beijing. Ainsi, ces trois organisations travaillent ensemble pour impulser la demande politique, notamment à travers la coordination nationale des organisations sociales pour la défense de la santé reproductive, sous la direction de Lilian Abracinskas de MYSU.

Parallèlement aux demandes faites depuis la société civile, l'avortement est présent dans les législatures entre 1985 et 2000, sans vraiment entrer sur l'agenda politique (voir *encadré 2*).

¹³⁰ COTIDIANO MUJER (1989), *Yo aborto, tu abortas, todos callamos*, Montevideo: Cotidiano Mujer, p 7

¹³¹ Entretien avec Lilian Celiberti, le 12 juin 2014.

¹³² L'avortement n'est point encouragé comme une pratique de planification familiale mais il est considéré comme un problème de santé publique. « Améliorer la santé et le bien-être des femmes, de réduire considérablement le nombre des décès et accidents dus à des avortements pratiqués dans de mauvaises conditions » Nations Unies, Rapport de la Conférence internationale sur la population et le développement, Le Caire, 5-13 septembre 1994, A/CONF.171/13/Rev.1.

¹³³ La Quatrième conférence mondiale sur les femmes a lieu à Beijing, Chine, du 4 au 15 septembre 1995.

En effet, la participation des femmes au Parlement augmente en 2000 et c'est la formation d'un groupe politique de femmes (*bancada femenina*) de tous les partis politiques¹³⁴ à la chambre de représentants pendant la législature 2000-2005 qui permet de mettre sur l'agenda décisionnel pour la première fois le projet. Ce groupe demande la création d'une commission consultative spéciale sur *le genre et l'équité*¹³⁵, qui, sous l'égide de Margarita Percovich et Daisy Tourné du FA, Glenda Rondán du PC et Beatriz Agimón du PN, demande le 27 juin 2001 à la Commission de santé publique l'étude de quatre projets de loi sur l'avortement présentés sous les législatures antérieures.

Encadré 2 : Les 4 propositions de loi traitant la question de l'IVG au Parlement uruguayen avant 2000¹³⁶

1. La première proposition de loi est présentée en 1985 par deux députés du PC, Víctor Vaillant et Daniel Lamas, visant à dépénaliser la pratique si elle résulte d'une décision de la femme. Cette proposition n'est pas discutée en commission.
2. En 1991, le député Daniel Díaz Maynard, propose une élimination de la peine, en cas de viol de la femme, et par décision du juge en cas d'« angoisse économique ». Cette proposition n'est pas discutée en commission.
3. En 1993, le député Rafael Sanseviero dépose une proposition de loi pour la « régulation de l'interruption volontaire de la grossesse », où pour la première fois l'avortement est présenté en termes de droits de la femme à décider. Ce projet est discuté dans la *Commission (ad hoc) de bioéthique* de la Chambre des représentants, où il subit des amendements approuvés par tous les partis politiques présents en commission, notamment pour supprimer la notion du « droit de la femme » mais élimine les peines si la pratique est effectuée avant la 20^e semaine de grossesse. Cette proposition de la Commission de bioéthique n'est pas discutée en séance plénière, car en 1994 commence la période électorale, et les députés jugent que les voix ne sont pas assurées.
4. En 1998, le député Díaz Maynard, accompagné par 13 autres députés du FA, présente à nouveau le texte approuvé par la *Commission de bioéthique* en 1993, mais celui-ci ne sera pas discuté en commission.

La question de l'avortement n'entre sur l'agenda qu'un an après, grâce à une forte pression créée par l'union des femmes politiques et du mouvement social. Ces militantes trouvent notamment un soutien du syndicat des médecins, qui sous la direction du Dr. Lionel Briozzo, se positionne en faveur de la régulation de la pratique de l'avortement, en raison de

¹³⁴ Dans la continuité du réseau des femmes politiques existant depuis 1992. Pour une cartographie détaillée du féminisme voir <http://www.eurosur.org/FLACSO/mujeres/uruguay/orga-1.htm> [consulté le 16 mai 2015]

¹³⁵ Connu sous le nom de « Parlamenta », <http://www.parlamento.gub.uy/parlamenta/comision.html>

¹³⁶ Pour une description complète, JOHNSON Niki, « El tratamiento de la despenalización del aborto en el ámbito político-parlamentario », p 185-228, in JOHNSON-LOPEZ GOMEZ-SAPRIZA *et alii*(dir.)(2011), *op cit*

l'augmentation du nombre de morts de femmes liées à la pratique clandestine, notamment dans un contexte de crise économique en 2002¹³⁷. C'est la première fois dans le pays que les médecins plaident pour la considération de l'avortement comme un problème de santé publique, cette pratique étant la première cause de décès maternels dans le pays¹³⁸.

Ainsi, la demande en termes de droits se combine à celle de santé publique dans un projet de loi sur la défense de la santé reproductive, qui sera proposé par la *Commission de santé publique* à la plénière de la Chambre des représentants, même si elle ne fait pas consensus. En effet, un autre projet de loi est présenté par le député Ivan Posadas (membre du parti de centre-gauche *Nuevo Espacio* à l'époque), où l'avortement est dépénalisé pour des raisons de santé publique, sans aborder la question du droit de la femme.

Aucune des deux propositions ne passera au Parlement, car alors que la première est votée favorablement dans la Chambre des représentants¹³⁹ puis rejetée au Sénat par une différence de deux voix¹⁴⁰; la deuxième n'est même pas discutée en séance plénière. L'échec de cette initiative de dépénalisation de l'avortement est vécu par les féministes comme un manque d'engagement de la part de la gauche, notamment car le sénateur Fernandez Huidobro, ancien guérillero Tupamaro et figure traditionnelle de la gauche dans le pays, vote contre l'adoption du texte de loi.

Le référentiel des droits est l'étendard des féministes uruguayennes pour la demande de l'avortement. Or, celui-ci est en concurrence avec un référentiel sur la santé publique, qui cherche à minimiser les conséquences sociales des pratiques abortives clandestines (décès des femmes) sans octroyer de droits spécifiques à la femme sur l'embryon.

C. La création d'une demande transversale pour l'élargissement des droits

Alors que le référentiel des droits est présent dans les trois secteurs étudiés, c'est avec l'arrivée du FA au pouvoir en 2005 que les différents acteurs mettent en commun leurs revendications. En effet, l'arrivée de la gauche matérialise le changement de référentiel global

¹³⁷ Voir MOREIRA Constanza (2007), "Contexto político y social del Uruguay de la crisis (2002-2004)", p 31-52 ; in ABRACINSKAS Lilián et LOPEZ GÓMEZ Alejandra (dir.) (2007), *El aborto en debate. Dilemas y desafíos des Uruguay democrático. Proceso político y social 2001-2004*. Montevideo: MYSU.

¹³⁸ BRIOZZO Lionel (dir.) (2002), *Iniciativas sanitarias contra el aborto provocado en condiciones de riesgo*, Montevideo : Sindicato Médico del Uruguay.

¹³⁹ Selon Percovich [entretien du 14 juin 2015], la proposition de loi sera votée en séance plénière le 10 décembre 2002 grâce à un accord entre le FA et PC qui garanti son adoption avec 47 voix contre 43. Ceci est dû grâce à une alliance avec Beatriz Aguimón du PN qui, malgré la position contraire de son parti, fait un stratagème pour s'absenter du vote avec son groupe parlementaire, laissant les députés en faveur de l'IVG en position de force.

¹⁴⁰ Le 5 mai 2004, avec une différence de 16 voix contre 14.

provoqué par la crise économique et sociale de 2002, et de ce fait, le décalage entre la vision du monde prônée par le nouveau gouvernement et le référentiel des droits devient évident pour les militants sociaux. C'est l'absence de volonté politique de la gauche qui catalyse l'union des trois demandes en une seule.

1. Le changement de référentiel global

En Uruguay, en 2005, se matérialise un changement d'ensemble du rapport entre Etat et société, notamment en matière économique. Pour la première fois dans l'histoire du pays, est élu un gouvernement de gauche qui défend un modèle économique, si non pas opposé au libéralisme, au moins en désaccord avec la vision libérale de la place de l'Etat. Ce changement est un processus accéléré par la crise économique frappant le pays en 2002 et qui entraîne une crise sociale insoutenable pour la majorité des Uruguayens. En ce sens, si l'on croit comme Bruno Pallier et Pauline Ravinet, que le global correspond à la « matrice économique dominante »¹⁴¹, alors l'arrivée de la gauche en Uruguay marque un changement de référentiel global.

La crise de 2002 ne peut pas être expliquée sans la multiplication des échanges commerciaux qui lient l'Uruguay à ses voisins dans une relation d'interdépendance. Ceci est le produit du libéralisme prôné par le consensus de Washington et la création du marché commun du sud (MERCOSUR) en 1994 entre l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay. Or, la période de croissance que vit l'Uruguay après la signature de ces engagements se voit mise à l'épreuve en 1999 quand le Brésil effectue une dévaluation de sa monnaie, qui va affecter l'échange entre les deux pays. Ceci se voit aggravé par une épidémie de fièvre aphteuse, dans ce pays producteur de viande, qui provoque une crise agricole. Le tout combiné à la sécheresse du bassin du Rio de la Plata pendant l'été 1999-2000, fait que la situation économique de l'Uruguay était particulièrement dégradée au moment de l'explosion de la crise financière qui touche l'Argentine en novembre 2001.

Considéré par les Argentins comme un « paradis fiscal », l'Uruguay a subi une fuite massive des capitaux quand la situation explose chez son voisin le plus proche. Or, par un effet de contagion, la population uruguayenne accélère également les retraits massifs, provoquant une crise des liquidités, puis la faillite de certaines banques. Dans ce contexte de crise économique généralisée (agricole et financière), l'Etat intervient, avec 6 milliards de dollars (soit la moitié

¹⁴¹ RAVINET Pauline et PALIER Bruno (2015) « "Global, est-tu là ? Réflexions sur une catégorie fantomatique », in BOUSSAGUET, JACQUOT, RAVINET (dir.) (2015), *op cit*, p. 35.

de ses actifs de réserve)¹⁴², mais les conséquences économiques, politiques et sociales sont fortes.

Le PIB diminue de 15% entre 1998 et 2002, le chômage atteint 17% en 2003, le pouvoir d'achat de ménages est gravement affecté en conséquence d'une dévaluation du peso uruguayen de 30%. Cela fait que, en 2002, un tiers de la population du pays se trouve sous le seuil de pauvreté, et 20% sont même en situation d'indigence¹⁴³. Ce contexte provoque une crise politique entre les partis traditionnels : alors que la popularité du président en 2000 montait à 40%, elle ne dépassera pas 10% entre 2002 et 2004.

Suivant l'analyse faite par Bruno Jobert dans l'étude de l'adoption du néo-libéralisme en Europe, nous pouvons voir qu'en Uruguay la crise économique de 2002 met en cause le référentiel (global) de marché. Ainsi, si l'on croit Jobert, « les réorientations de politiques ne sont survenues que dans les cas d'échecs avérés des modèles de référence antérieurs »¹⁴⁴. Le FA réalise donc un diagnostic sur prônant une place régulatrice de l'Etat dans la société, qui sera partagé par la grande majorité de la population.

Les élections de 2004 traduisent ce sentiment : le candidat de la gauche¹⁴⁵, Tabaré Vázquez, gagne avec 50,45% des voix au premier tour, et le FA obtient les majorités absolues au Parlement, avec 17 sièges sur 31 au Sénat, et 52 sur 99 sièges à la Chambre des représentants¹⁴⁶. Ce nouveau gouvernement revendique une place centrale de l'Etat comme régulateur social et économique, capable de lutter contre les externalités négatives du néo-libéralisme. Cette politique est matérialisée par l'élaboration et la mise en œuvre immédiate du Plan d'attention à l'urgence sociale (PANES) et la création du ministère du Développement social (*Ministerio de Desarrollo Social- MIDES*)¹⁴⁷ chargé de la « consolidation d'une politique de redistribution à caractère progressif »¹⁴⁸.

Ce changement peut être considéré comme un changement de référentiel global. Synthétisé par Damien Larrouqué, ce nouveau référentiel peut être défini comme *néo-interventionniste*, où l'Etat prend une place de régulateur du système néolibéral. Selon Larrouqué, les valeurs

¹⁴² ANTIA Fernando (2002), « Uruguay 2002 : contagio, crisis bancaria y perspectivas », *Iconos, revista de ciencias Sociales*, No 15, Quito (Ecuador) : FLACSO, p. 148.

¹⁴³ OLESKER Daniel, « Un modèle économique en mutation ? L'Uruguay dans le contexte économique régional et international », p. 63-78, in *Problèmes d'Amérique latine* (2009), 4/2009, N° 74.

¹⁴⁴ JOBERT Bruno, « Introduction: Le retour du Politique », p. 18, in JOBERT Bruno (dir.) (1994), *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris: L'Harmattan.

¹⁴⁵ Coalition formée entre le FA et le Nuevo Espacio dans le «EP-FA-NM»: Encuentro progresista, Frente Amplio, Nueva Mayoría.

¹⁴⁶ Résultat des élections nationales par la Court électorale (*Corte electoral*)

¹⁴⁷ QUIÑONES Mariela, SUPERVIELLE Marcos, « L'action sociale du gouvernement du Frente Amplio », p. 79-94, *Problèmes d'Amérique latine* (2009) *op cit*,

¹⁴⁸ Extrait de la mission du MIDES disponible sur : <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/4376/3/innova.front/mision> [consulté le 16 mai 2015]

qui structurent ce référentiel *néo-interventionniste* sont « humanistes (solidarité, partage, égalité, équité, justice sociale) auxquelles s'ajoutent une foi dans la société civile et une confiance dans l'initiative privée »¹⁴⁹. De plus, ce référentiel « est porté par l'ensemble de la gauche uruguayenne et incarné en la personne de son leader charismatique, le président Tabaré Vázquez »¹⁵⁰. Le slogan de la campagne présidentielle de 2004 en est la preuve: « un gouvernement de changement : une transition responsable »¹⁵¹. En somme, comme le résume Gustavo Pereira, « en Uruguay, l'arrivée de la gauche au pouvoir peut s'interpréter comme un signe de la reconfiguration de ce contexte de valeurs et croyances partagées, qui a mené à une interprétation plus égalitaire de ce que devraient être les arrangements institutionnels garantissant les conditions d'une égale citoyenneté »¹⁵².

Toutefois, en suivant une analyse cognitive des politiques publiques, « le processus d'ajustement sectoriel à des modifications du contexte global n'a rien de mécanique »¹⁵³. Pour Jobert, il est nécessaire que le référentiel dominant à une époque obtienne un « diagnostic de dysfonctionnement »¹⁵⁴ en même temps qu'une alternative soit portée par une coalition discursive composée « d'acteurs influents »¹⁵⁵ capables d'imposer leur vision. Or, dans la dichotomie entre politiques économiques et sociales, voire sociétales ; il s'avère évident que par rapport aux questions de l'avortement, le mariage des couples de même sexe et la consommation des drogues, « les mécanismes par lesquels s'exprime la contrainte du référentiel global sur le changement des pratiques sont peut-être moins directs »¹⁵⁶.

Le gouvernement de Vázquez va permettre de mettre en relief les limites de la considération de ces enjeux en termes de droits accordés à ces demandes (droit à l'avortement, droit à l'union reconnue, droit à la consommation) au sein du nouveau référentiel, mais cette inadéquation commune des secteurs par rapport au global incite à une nouvelle demande : le besoin de la gauche de s'occuper de l'agenda des droits.

¹⁴⁹ LARROUQUÉ Damien (2012); *op cit*, p. 62.

¹⁵⁰ *idem*, p. 99.

¹⁵¹ « *El gobierno del cambio. La transición responsable* ».

¹⁵² PEREIRA Gustavo, « La gauche uruguayenne et la nécessaire imagination radicale », *Cahiers des Amériques Latines* (2014), *op cit*, p. 7-20.

¹⁵³ JOBERT Bruno (2004), « Une approche dialectique des politiques publiques: l'héritage de l'Etat en action », *Pôle sud*, 2004/2 n°21, p. 50.

¹⁵⁴ *idem*, p. 51.

¹⁵⁵ *idem*, p. 51.

¹⁵⁶ MULLER Pierre (2008), « Aux frontières de l'action publique. Ce que les politiques du genre font à l'analyse des politiques publiques », p. 308, in ENGELI Isabelle, BALLMER-CAO Thanh-Huyen et MULLER Pierre, *Les Politiques du genre*, Paris : L'Harmattan, 2008.

2. Une nouvelle demande sociale en termes de droits : *Ovejas Negras* et *Proderechos*

Le changement de diagnostic selon lequel le problème n'était plus la non reconnaissance des droits mais la non inclusion de la reconnaissance des droits par la gauche est porté depuis 2004 par deux organisations sociales qui réunissent les demandes pour l'élargissement des droits.

Il s'agit de *Ovejas Negras* (Moutons noirs) et *Proderechos* (« Pro-droits ») qui, suite à la victoire de la gauche en 2004 et en raison de l'exclusion des demandes sur la diversité sexuelle et le changement de la politique des drogues dans le programme du FA, décident d'organiser des « collectifs d'action »¹⁵⁷ qui mettent en avant la défense des droits à l'intérieur de la gauche uruguayenne. Pour ces organisations, l'arrivée de la gauche au pouvoir est une *stratégie d'opportunité politique*¹⁵⁸ pour intégrer ces demandes au travers de la mobilisation sociale.

Ovejas Negras est créée le 23 décembre 2004, comme réponse au manque de politisation du groupe *Diversidad* au sein du mouvement pour la défense des droits des minorités sexuelles. En effet, il se présente comme un « regroupement des gays, lesbiennes et trans de gauche »¹⁵⁹, qui va trouver un modèle de fonctionnement inspiré par l'Espagne. Suite à l'adoption du mariage égalitaire en Espagne le 30 juin 2005 grâce au parti de gauche PSOE, *Ovejas Negras* se propose d'effectuer un changement depuis l'intérieur de l'arène politique¹⁶⁰.

Par ailleurs, la lecture de la réalité sociale que *Ovejas Negras* fait à l'intérieur du pays, est nouvelle, dans le sens où, selon son fondateur, Diego Sempol, ils élargissent la conception économique que la gauche porte sur la lutte sociale. Selon celui-ci, *Ovejas Negras* innove avec 4 points, étant :

1. « une organisation horizontale, sans président, avec une structure en plénière où se prennent les décisions par vote et consensus sur les grandes lignes d'action. A partir de ceci se forment des commissions ad hoc qui apparaissent et disparaissent selon la conjoncture ou l'agenda (...);

¹⁵⁷ Entretien avec Diego Sempol, le 2 juin 2014.

¹⁵⁸ Pour un bilan de la notion voir McADAM Doug, McCARTHY John D. et ZALD Mayer N (1996), « Introduction : opportunities, mobilizing structures, and framing processes –toward a synthetic, comparative perspective on social movements», p. 1-20 ; in McADAM Doug, McCARTHY John D. et ZALD Mayer N. (dir.), *Comparative perspective on social movements. Political opportunities, mobilizing structures, and cultural framings*, Cambridge : Cambridge University Press.

¹⁵⁹ Entretien avec Diego Sempol, le 2 juin 2014.

¹⁶⁰ SEMPOL Diego (2013) *op cit*, p. 238.

2. [une organisation politisée, car] *la lutte pour la diversité sexuelle ne peut pas être coupée des autres problèmes sociaux. On ne peut pas être neutre dans les autres luttes sociales (...);*
3. [une organisation travaillant sur l'intersectionnalité, car] *les problèmes de discrimination ont une complexité multiple (...) d'où le besoin de travailler de façon articulée les mécanismes d'exclusion, [et];*
4. [une organisation transsectorielle, car] *on discriminait en Uruguay tout ce qui était différent (...). C'est alors que nous avons commencé à travailler sur les systèmes d'équivalence avec le mouvement féministe, syndical, des étudiants universitaires, afro (...) à travers des alliances informelles avec un groupe politique qui a permis la transformation des capacités de mobilisation que nous avons »¹⁶¹.*

L'organisation *Ovejas Negras* réalise un double processus : elle modifie les priorités à l'intérieur du mouvement selon les besoins urgents des victimes de l'exclusion, et élargit l'agenda du groupe à d'autres demandes sociales. Ainsi, en ce qui concerne les demandes de la diversité sexuelle, la demande pour le mariage « arrive en quatrième position derrière le besoin qu'on arrête de nous tuer, le droit à un travail digne qui soit autre chose que le commerce sexuel, et le droit à l'identité, notamment pour la population trans »¹⁶². De ce fait, une grande part des militants de l'organisation sont issus du monde « queer »¹⁶³ même si les fondateurs sont universitaires (Diego Sempol) ou militants partisans (Federico Graña).

Parallèlement, en 2004 se forme l'organisation *Proderechos*, qui, comme son nom l'indique, s'engage dans un militantisme général pour les droits. Cette organisation se crée originellement autour de la demande de libéralisation du cannabis, mais très vite adopte une stratégie d'action transsectorielle pour l'inclusion des droits dans différents domaines. En effet, les créateurs de *Proderechos* sont un groupe d'amis, issus du militantisme universitaire¹⁶⁴ (Sebastián Aguiar) ou du militantisme partisan au sein de l'Axe Artiguiste à l'intérieur du FA (Bolívar Moreira et Martín Velazquez), et qui ont eu des problèmes avec les forces de l'ordre en raison de la possession de plantes de cannabis pour « consommation récréative et personnelle »¹⁶⁵ dans leur résidence commune.

¹⁶¹ Entretien avec Diego Sempol, le 2 juin 2014.

¹⁶² *Idem.*

¹⁶³ *Idem.*

¹⁶⁴ L'Uruguay compte avec un grand syndicat d'étudiants de l'Université de la République organisée, la Fédération d'étudiants universitaires uruguayens (FEUU) qui a une grande importance dans la prise de décision en raison de co-gouvernabilité du régime universitaire dans le pays.

¹⁶⁵ Entretien avec Sebastian Aguiar, le 2 juin 2014.

Sebastián Aguiar raconte qu'ils ont été amenés en prison, mais qu'ils n'y restèrent qu'une nuit grâce à leurs moyens financiers que leurs permirent de payer un « bon avocat qui a réglé le problème »¹⁶⁶. Cette expérience est vécue, selon cet acteur, comme une incitation mobilisatrice car c'est à partir de ce moment qu'ils identifient les injustices sociales que vivent les personnes n'ayant pas les moyens de s'offrir l'assistance d'un conseil juridique. De plus, en tant que militants partisans, ils déclarent se rendre compte qu'à l'intérieur du FA les logiques électorales sont lourdes, ce qui rend impossible la mise en agenda de la légalisation du cannabis.

Ils forment ainsi « Prolegal », qui se convertit très vite en *Proderechos*, visant à l'inclusion de droits spécifiques dans les demandes politiques, tels que l'avortement, la reconnaissance de la diversité sexuelle et la consommation des drogues dans les demandes politiques, en raison de leur exclusion dans le programme gouvernemental du FA en 2005¹⁶⁷. Ainsi, selon Aguiar, « le cannabis était la pointe de l'iceberg mais avec les enjeux de l'avortement et du mariage égalitaire nous ne pouvons que être aussi d'accord »¹⁶⁸.

C'est pourquoi l'organisation travaille par fronts (où « Prolegal » s'occupe du cannabis) et s'identifie comme « une organisation sociale de gauche contre les conservateurs »¹⁶⁹, qu'ils soient de droite ou de gauche, notamment en référence aux grands leaders du FA qui s'opposent à ces demandes. Ils centrent leurs actions sur le lobby politique sur le changement social : « nous organisons des manifestations, pour sortir les choses vers l'extérieur, pour générer des événements publics et publiciser » déclare Romina Napoliti, militante de *Proderechos* pour le thème de l'avortement.

En somme, ces deux organisations ont en commun une forte affiliation politique à gauche de l'échiquier politique et une double vision, intersectionnelle et transsectorielle de la cause des droits. La conception de la discrimination multiple et du besoin de combiner les demandes est à la fois une caractéristique identitaire et une stratégie pour influencer l'action publique¹⁷⁰ : pour ces acteurs, il ne s'agit pas de créer un nouveau secteur de droits, mais d'imposer le référentiel des droits dans les différents sous-systèmes des politiques publiques.

¹⁶⁶ *Idem.*

¹⁶⁷ Bolívar Moreira et Martin Velázquez portent la demande en termes de consommation des drogues lors du spot publicitaire de l'Axe Artiguiste de 2004.

¹⁶⁸ Entretien avec Sebastián Aguiar, le 2 juin 2014.

¹⁶⁹ Entretien Sebastian Aguiar, le 2 juin 2014.

¹⁷⁰ Voir, JAUNAIT Alexandre, CHAUVIN Sébastien, « Intersectionnalité », p. 286-297, in ACHIN Catherine et BERENI Laure (dir.) (2013) *Dictionnaire. Genre et science politique*, Paris : Presses de Sciences Po.

3. Répétition générale, *Scène 1* : la loi de l'avortement de 2006

Une des premières expériences de la lutte transsectorielle est la campagne en faveur de la loi de « santé sexuelle et reproductive »¹⁷¹ entre 2006 et 2008, qui vise à légaliser l'IVG, mais qui se voit soumise à un veto présidentiel par le président Vázquez en 2008. Ainsi, cette expérience est à la fois un terrain d'apprentissage et une légitimation de la demande dans la mesure où suite au veto présidentiel, l'incohérence de la position de la gauche devient incontestable pour les mouvements sociaux.

Suite à l'échec de la loi pour l'IVG en 2004, et avec une majorité absolue au parlement, les députées féministes du FA s'engagent en 2005 dans un projet de légalisation de l'avortement au sein d'une loi sur la reproduction plus vaste, qui inclut l'IVG parmi un grand nombre des mesures. Ce projet de loi est rédigé par Margarita Percovich¹⁷² en action conjointe avec les organisations féministes, telles que *MYSU*¹⁷³, *Cotidiano Mujer*, *CNS Mujeres* et il sera porté par Monica Xavier, médecin et sénatrice à la présidence de la Commission de santé publique du Sénat de l'époque.

Au niveau social, les féministes s'organisent dans une nouvelle *Coordinatrice pour la loi de Santé Sexuelle et reproductive* en 2007, qui intègre désormais de nouvelles organisations féministes, comme le Réseau uruguayen d'autonomies (RUDA) qui se propose de « promouvoir le changement des pratiques sociales »¹⁷⁴, et les organisations nouvelles telles *Ovejas Negras* et *Proderechos*. De plus, cette *coordinatrice* est soutenue par la centrale syndicale du pays, PIT-CNT¹⁷⁵, et le syndicat d'étudiants universitaires de l'Udelar (Fédération d'étudiants universitaires uruguayens, FEUU).

Par ailleurs, les recommandations prônées par le Dr. Briozzo et le syndicat de médecins en 2002 deviennent une politique sanitaire, par l'ordre n° 369/04 du 6 août 2004 du ministre de la santé publique, le Dr. Conrado Bonilla. Les consultations pré- et post- avortement sont ainsi autorisées au sein d'un programme pilote dans l'Hôpital Pereira Rossell, le plus grand

¹⁷¹ La loi votée est disponible dans la retranscription de 57^e séance ordinaire du Sénat de la XLVI législature. Journal des séances, n° 253, vol 459, du 11 novembre 2008, p 141. Disponible sur <http://www.parlamento.gub.uy/sesiones/AccesoSesiones.asp?Url=/sesiones/diarios/senado/html/20081111s0057.htm#pagina141> [consulté le 13 mai 2015]

¹⁷² Margarita Percovich passe de la chambre des députés au Sénat en 2005.

¹⁷³ MYSU cesse d'être une organisation d'articulation pour acquérir une identité propre en 2003, suite à une dispute entre Lilian Abracinskas et les coordinatrices de *Cotidiano Mujer*, Lilian Celiberti, Helena Fonseca et Lucy Garrido.

¹⁷⁴ Site de RUDA, disponible sur: <https://despenalizaciondelaborto.wordpress.com/about/> [consulté le 15 mai 2015].

¹⁷⁵ Le PIT CNT est la centrale syndicale unique du pays. Le poids de cette confédération reste important, notamment avec l'augmentation du nombre d'adhérents depuis l'arrivée de la gauche au pouvoir en 2005.

hôpital gynécologique et obstétrique du pays où naissent 20% des enfants du pays¹⁷⁶. Cette mesure est réalisable grâce à la vulgarisation de l'interruption pharmacologique de la grossesse par le médicament misoprostol qui permet aux femmes de pratiquer un avortement chez elles, ayant été informées préalablement par les médecins de l'utilisation et des risques de cette pratique. Il faut rappeler que cette pratique est légale en raison du fait que les médecins ne sont pas dans l'obligation de dénoncer les femmes qui pratiquent un avortement, et que leurs paroles sont protégées par le secret médical. Cette expérience est vue comme « une réponse institutionnelle pour que les femmes pratiquent l'avortement », même si dans les yeux des militants « la seule chose qui manque est d'assurer l'accès au médicament, en éviter sa clandestinité. Le démocratiser »¹⁷⁷.

En somme, le contexte social, institutionnel et politique est favorable à l'adoption de la loi, mais le processus est arrêté par une posture personnelle du président Vázquez. En effet, non sans difficultés, le parlement vote une loi qui légalise l'IVG en 2008. Cette loi est votée d'abord au Sénat le 6 novembre 2008¹⁷⁸, puis approuvée avec amendements par la Chambre des représentants la nuit du 4 au 5 novembre 2008. Les voix sont celles du FA, grâce à l'action des parlementaires féministes qui arrivent à convaincre les députés opposés à la loi de partir au moment du vote pour laisser entrer leurs suppléants s'ils sont, eux, en faveur de la loi. Amendé, ce texte doit retourner au Sénat où il est finalement approuvé en urgence le 11 novembre 2008.

Or, le président décide d'opposer son veto aux articles relatifs à l'IVG. Médecin de formation, le président s'oppose à la loi par conviction personnelle, et invoque dans sa déclaration au parlement des considérations médicales et le respect du droit constitutionnel et international¹⁷⁹ ; même si ces arguments sont contestés par des experts médicaux et juridiques¹⁸⁰. En effet, la position du président est ambiguë : ayant déclaré tout au long de sa carrière politique son « compromis pour le respect de toutes les vies » (1994), et l'utilisation de « tous les moyens pour empêcher une telle loi »¹⁸¹, au sein du FA, les parlementaires sont surpris par la décision de Vázquez.

¹⁷⁶ Pour une histoire de la mesure voir <http://www.smu.org.uy/publicaciones/noticias/noticias126/pag28-29.pdf> et <http://www.ultimasnoticias.com.uy/hemeroteca/271106/prints/act20.html>

¹⁷⁷ Entretien avec Romina Napiloti, le 10 juin 2014.

¹⁷⁸ Le texte de loi est soumis à un premier vote en plénière le 17 octobre où il est renvoyé en commission pour une révision de la rédaction du premier chapitre.

¹⁷⁹ VAN ROMPAEY Leslie et alii (2012), *Veto al aborto. Estudios interdisciplinarios sobre las 15 tesis del presidente Tabaré Vázquez*, Montevideo : Universidad de Montevideo.

¹⁸⁰ BANFI Analía et alii. (2010), *El veto del ejecutivo uruguayo a la despenalización del aborto : deconstruyendo sus fundamentos*, Montevideo : MYSU.

¹⁸¹ CUSTODIO Cecilia (2014), *El método Tabaré. Vázquez y la construcción del poder*. Montevideo : Penguin Random House, p 157.

Luis Gallo et Monica Xavier, députés du FA et assez proches du président manifestent un sentiment de surprise vis-à-vis de sa décision. Comme le résume Luis Gallo, « c'était inattendu. (...) Que le président soit opposé à son parti, c'était inattendu »¹⁸² ; surtout après les soupçons d'une possible proximité du président avec l'Eglise catholique, dans un pays très laïc¹⁸³. C'est pourquoi les parlementaires du FA essaient, sans succès, de négocier avec le président, afin de trouver des solutions pour que la loi votée rentre en vigueur une fois le mandat du président expiré, le 1 mars 2010¹⁸⁴. Face à l'opposition du président, les députés du FA vont jusqu'à convoquer une Assemblée Générale pour lever le veto, mais qui, nécessitant les trois cinquièmes des voix, échoue¹⁸⁵.

Le veto à l'IVG de Vázquez crée une situation de frustration parmi les militants du FA, car il est considéré comme antidémocratique¹⁸⁶, voire même une violation des droits humains¹⁸⁷. En conséquence, il légitime l'action des mouvements sociaux défendant l'inclusion de la protection des droits dans le programme du gouvernement, car le diagnostic devient évident : le FA, en tant que parti démocratique, doit s'occuper des demandes de ses militants.

4. Répétition générale, *Scène 2 : la loi de caducité*

L'action transsectorielle des mouvements sociaux va également se consolider en 2009 autour de la question de justice pour les victimes de la dictature. En effet, à la sortie de la dictature, le président Sanguinetti commande à son parti de voter une loi d'amnistie pour les militaires responsables de la dictature militaire, dite loi sur la *Caducité de la prétention punitive de l'Etat* (loi n°15.848 du 22 décembre 1986). Cette loi rend impossible toute convocation judiciaire de militaires pour la recherche de la vérité, de la justice et pour la réparation des victimes mortes ou disparues à cause du régime dictatorial. De fait, cette loi est vécue comme une atteinte aux droits de l'homme, au niveau nationale et international.

Au moment du vote de la loi, un grand mouvement social se forme et appelle à un référendum pour son abrogation, qui aura lieu en 1989, mais qui ne recueillera pas les voix suffisantes

¹⁸² Entretien avec Luis Gallo, le 12 juin 2014.

¹⁸³ Ces déclarations sont données à la suite d'un repas entre le président et l'archevêque de Montevideo, Nicolas Cotugno, après le retour de la délégation nationale qui assiste aux obsèques du Pape Jean-Paul II, guidée par l'épouse de Vázquez. Voir CUSTODIO (2014), *op. cit.* p. 159.

¹⁸⁴ Entretien avec Luis Gallo, le 12 juin 2014.

¹⁸⁵ Le vote est divisé en 2 parties, les articles 7,8, 9 d'une part et ceux du 10 au 17 et 20 d'autre part. Les résultats donnent 61 voix pour l'annulation du veto contre 58 pour son maintien pour ce qui concerne la première partie, et 62 voix pour contre 56 d'opposition à la levée du veto pour la deuxième partie.

¹⁸⁶ LARROUQUÉ Damien (2012a) ; *op cit.*

¹⁸⁷ BANFI *et alii.* (2010), *op cit* ; p. 31.

pour aboutir¹⁸⁸. Ce sujet sortira de l'agenda politique national pendant toute la décennie 1990, mais en 2000, en raison d'une pression internationale grandissante¹⁸⁹, les demandes se ravivent. Cela mène à la création d'une *Commission de vérité* par le président Jorge Batlle en 2000, et l'engagement, en 2005, du gouvernement du FA pour agir « à travers les fissures de la loi », c'est-à-dire en condamnant les civils responsables de la dictature et la recherche des corps des disparus.

Toutefois, ces actions sont jugées insuffisantes par les mouvements sociaux, et un nouveau référendum pour l'abrogation de la loi de caducité est convoqué le même jour que les élections de 2009. Cela provoque une opposition très forte au sein du FA, notamment par les anciens guérilleros tupamaros, José Mujica et Eleuterio Fernandez Huidobro, sénateurs du FA dans le courant MPP, qui voient ici un irrespect à la légitimité de la décision populaire de 1989 et une mauvaise tactique politique en vue de la campagne présidentielle à laquelle Mujica est candidat pour le FA¹⁹⁰.

Au niveau social, se forme une *coordinatrice nationale pour l'annulation de la loi de caducité*, qui réunit une partie des associations des familles des victimes de la dictature et, notamment les organisations défendant un référentiel des droits : *Cotidiano Mujer*, *Ovejas Negras* et *Proderechos*. Cette *coordinatrice* est une deuxième plateforme d'échange entre ces acteurs, ce qui donne lieu à des rencontres personnelles, comme le déclare Martín Collazo sur sa rencontre avec Diego Sempol¹⁹¹.

Néanmoins, le référendum échoue à nouveau (52,64% contre 47,36%) et la faute tombe sur le FA dans les yeux des militants sociaux. Comme le résume Romina Napoliti : « alors que le processus d'émergence du referendum se fait à l'intérieur du FA, nous avons milité sans commandement, à la recherche des petites aides. Nous avons perdu de très peu et c'est de la faute du FA ». Dans ce contexte, le FA est encore une fois ciblé comme le responsable du maintien de l'exclusion des droits.

¹⁸⁸ Le 16 avril 1989, 55,95% des électeurs votent pour le maintien de la loi de caducité et 41,3% pour son abrogation.

¹⁸⁹ A l'international pression internationale des prononciations en 1992 de la Commission Interaméricaine des Droits de l'Homme, les condamnations des militaires en Argentine et les demandes de l'écrivain argentin Juan Gelman au gouvernement uruguayen en 1999 pour résoudre le cas de la disparition de sa fille et l'identification de sa petite-fille, qui reçoivent un soutien international.

¹⁹⁰ Sur les positions et évolutions des politiques des différents partis, des mouvements sociaux et de l'opinion publique vis-à-vis la loi de caducité, voir: MARCHESI Aldo (coord.). (2013), *Ley de caducidad, un tema inconcluso. Momentos Actores y argumentos (1986-2013)*, Montevideo : Trilce ; et RICO Alvaro (coord.) (2014), *Cómo votaron los partidos en el plebiscito contra la caducidad en 2009 y la historia contra la impunidad 2006-2013*, Montevideo : Trilce.

¹⁹¹ Entretien avec Martín Collazo, le 4 juin 2014.

Conclusion du chapitre

Avant 2010, le référentiel des droits se construit au sein de la demande pour la légalisation de l'avortement, la reconnaissance des couples homosexuels et la libéralisation de la consommation de cannabis, d'abord séparément puis ensemble. En utilisant les mots de Pierre Muller, nous avons vu qu'en Uruguay, le changement de référentiel global ne permet pas « une modification immédiate des pratiques et des instruments des politiques, mais des nouvelles stratégies argumentatives de dénonciation ou de stigmatisation »¹⁹².

En ce sens, et revenant au modèle de Felstiner, Abel et Sarat (1980), un grand nombre d'acteurs sociaux prennent conscience en Uruguay de l'existence d'un problème de reconnaissance des droits dans le pays (*naming*), réalisent un diagnostic sur le manque d'engagement de la part des acteurs politiques, et notamment du parti au pouvoir le FA, pour l'élargissement des droits (*blaming*) et plaident pour une action immédiate du deuxième gouvernement du FA pour le changement des politiques dans ces secteurs (*claiming*).

La nouvelle stratégie d'action entreprise par les mouvements sociaux va être de créer un *agenda des droits* où les trois enjeux sont considérés comme un ensemble. La question des droits n'est plus un enjeu ancré dans un secteur de la société, mais il devient un enjeu transsectoriel : les solutions « doivent s'intégrer dans l'ensemble des secteurs existants »¹⁹³.

¹⁹² MULLER Pierre (2008), *op cit*, p. 308.

¹⁹³ MULLER Pierre, « Secteur », BOUSSAGUET-JACQUOT-RAVINET (2014), *op cit*. [Disponible sur Cairn.info]

CHAPITRE 2 : LA CRÉATION ET L'INSCRIPTION SUR L'AGENDA POLITIQUE DE L'AGENDA DES DROITS

Où nous montrons que la mobilisation externe, conjointe et organisée des mouvements sociaux, trouve un relais politique au Parlement en 2010, et que cela ouvre une fenêtre d'opportunité pour la mise en agenda des lois sur l'IVG, le mariage égalitaire et la libéralisation du cannabis, organisées dans un seul agenda des droits.

Nous avons vu que la construction d'une demande sur les droits en Uruguay se fait au sein de la société civile par des mouvements sociaux. Ce type de construction est considéré comme « externe » où « des groupes organisés parviennent à transformer leur problème en question d'intérêt public, en constituant une coalition autour de leur cause, et à l'imposer à l'agenda public »¹⁹⁴. Nombreux sont les travaux à étudier la question de la mise en agenda selon ce type de mobilisation¹⁹⁵ en mettant en avant le rôle clé des organisations civiles organisées, dans la mesure où « confrontés à une situation jugée injuste ou insupportable, ils vont la dénoncer en s'adressant à la presse, ils vont travailler à attirer l'attention de l'opinion et des pouvoirs publics par la manifestation de rue et la grève de la faim, ils vont solliciter l'intervention de ce qui leur paraît les intermédiaires naturels, syndicats et partis... ».¹⁹⁶ Toutefois, dans ce type de mobilisation, la mise en agenda est conditionnée à une conjoncture politique favorable, où les décideurs politiques décident d'accorder à ces demandes une importance prioritaire.

De ce fait, nous nous proposons dans ce chapitre de montrer le processus de mise en agenda par une mobilisation externe. D'une part, les organisations sociales existantes en Uruguay en 2005 vont se consolider et d'autres vont se créer pour former des vraies « coalitions autour de leur cause »¹⁹⁷, c'est-à-dire, trois mouvements indépendants, chacun spécialisé dans un domaine de la revendication (A.). D'autre part, grâce aux multiplicités des militantismes des acteurs, les différentes arènes sociales seront interpellées pour s'aligner aux causes dans un même espace de revendication qui utilise l'agenda des droits comme un instrument d'action publique (B.). Cette union constituera la force de l'interphase avec le système politique, menant à une prise en compte réelle des problèmes par les législateurs et une vraie mise en

¹⁹⁴ GARRAUD Philippe, « Agenda/émergence », in BOUSSAGUET-JACQUOT-RAVINET (2014), *op cit*. [Disponible sur Cairn.info]

¹⁹⁵ Cobb et Elder (1972), *op. cit* ; et FAVRE Pierre (1992), « l'émergence des problèmes dans le champ politique » in FAVRE Pierre (dir.), *Sida et politique. Les premiers affrontements (1981-1987)*, Paris: L'Harmattan, 1992.

¹⁹⁶ FAVRE Pierre (1992), *op. cit*, p. 7.

¹⁹⁷ GARRAUD Philippe, « Agenda/émergence », in BOUSSAGUET-JACQUOT-RAVINET (2014), *op cit*. [Disponible sur Cairn.info]

agenda (C.). Dans ce chapitre il ne s'agit pas de montrer comment la construction d'un nouveau problème public provoque la création d'un nouveau sous-système des politiques publiques pour les droits. Il s'agit de voir que la fenêtre d'opportunité s'ouvre grâce à la création d'un instrument transversal de politique publique, qui permet la convergence des trois courants développés par Kingdon (1984), à savoir le courant des problèmes, le courant des solutions et le courant politique.

A. Trois coalitions contestataires distinctes, mais non éloignées

Pendant le quinquennat 2005-2010, l'espace des mouvements sociaux vit un renouvellement significatif en Uruguay. Alors que les organisations traditionnelles s'épuisent, de nouveaux groupes tels que *Ovejas Negras* et *Proderechos* prennent le relais, en mettant en avant l'importance d'une lutte commune. Ces deux organisations prennent un rôle central à l'intérieur de chacun des mouvements revendiquant des droits, ce qui permet une adéquation des trois coalitions autour de la même demande. Or, dans une conception sectorielle de la mobilisation, le travail de ces organisations consiste à redécouper la division des tâches à l'intérieur de chaque coalition contestataire pour constituer de vraies machines mobilisatrices. Ces coalitions se caractérisent par une « ambiguïté constitutive »¹⁹⁸ du fait de l'union des forces visant à rendre les alliances pérennes (à travers des structures communes), et de la préservation à contrario de l'autonomie et de l'identité de chaque unité qui la compose. Comme le résume Lilian Mathieu, « une coalition (...) ne consiste pas en la production d'une nouvelle composante contestataire unifiée, mais en un partage ponctuel de ressources entre groupes maintenant des existences distinctes »¹⁹⁹.

Il est important de ne pas confondre les *coalitions contestataires* avec les *coalitions de cause*, unités d'analyse de la *Advocacy Frame Coalition* (AFC), qui luttent pour le pouvoir au sein de chacun des sous-systèmes de politiques publiques. Alors que les coalitions contestataires s'inscrivent dans la contestation sociale et sont formées par des militants sociaux, les coalitions de cause peuvent intégrer des « acteurs à différents niveaux du gouvernement (...), journalistes, chercheurs, ou analystes des politiques publiques »²⁰⁰ qui « partagent un ensemble de croyances normatives et de perceptions du monde et (...) agissent de concert afin

¹⁹⁸ MATHIEU Lilian (2012), *L'espace des mouvements sociaux*, Bellecombe-en-Bauges : Editions du Croquant, p.66.

¹⁹⁹ MATHIEU Lilian (2009), « Eléments pour une analyse des coalitions contestataires. La lutte contre le sida et le mouvement des chômeurs, de 'Nous sommes la gauche' à l'occupation », *Revue Française de Science politique*, 1/2009, Vol 59, p. 95.

²⁰⁰ SABATIER Paul, « Policy change over a decade or more », in SABATIER Paul et JENKINS-SMITH Hank (eds.) (1993), *Policy Change and Learning : An Advocacy Coalition Approach*, Boulder : Westview Press, p. 17.

de traduire leurs croyances en une politique publique »²⁰¹. Ces deux unités d'analyse ne s'excluent pas mutuellement, en comme nous allons le voir plus loin, en Uruguay, les coalitions contestataires réussissent à former des vraies coalitions de cause.

1. Le renouvellement de la coalition contestataire pour le droit de la femme à avorter

Le processus politique autour de la question de l'avortement en 2006 est à la fois un catalyseur de la mobilisation et un atomiseur du mouvement social. En effet, le débat autour de la *loi de Santé sexuelle et reproductrice* et du veto présidentiel auquel elle est soumise attire de nouvelles organisations, comme *Proderechos* et *Ovejas Negras*, qui se rallient à la cause pour le droit au choix de la femme. Cependant, les organisations traditionnelles vont se trouver fragmentées dans un conflit incarné par les différences entre MYSU et *Cotidiano Mujer*. Comme le résume Romina Napoliti, ces deux organisations « se disputent pour savoir qui est la propriétaire du féminisme en Uruguay »²⁰², mais aucune ne réussit à s'imposer. De cette manière, le mouvement pour le droit de la femme à avorter se trouve divisé en pôles que seules les organisations jeunes réussissent à faire coopérer.

La dispute entre les groupes féministes traditionnels remonte à 2004, année où MYSU se transforme d'un espace d'articulation à une organisation sociale à part entière, sous la direction de Lilian Abracinkas, et, de ce fait, se sépare de *Cotidiano Mujer*²⁰³. Selon Lilian Celiberti, les problèmes ne sont pas des divergences idéologiques mais « ils sont relationnelles, sur comment travailler »²⁰⁴. Alors que la coopération des organisations était encore réelle pendant la campagne pour l'avortement de 2006-2008, après le veto de 2008, l'éventail des organisations féministes se rallie plus ou moins à une de ces deux organisations. Ainsi, MYSU attire le mouvement syndical, tandis que *Cotidiano Mujer* devient le centre du pôle du monde associatif féministe traditionnel, notamment avec le support de *Mujer Ahora* et *CNS Mujeres*, deux organisations avec lesquelles ils partagent des locaux. De leur côté, les organisations considérées comme jeunes (*Ovejas Negras* et *Proderechos*) et *Cladem Uruguay*, qui a un rôle plus régional (international), restent indépendantes et forment un troisième pôle qui travaille de façon ponctuel avec les deux autres.

²⁰¹ SABATIER Paul, "Advocacy Coalition Framework (ACF)", p.49 ; in BOUSSAGUET-JACQUOT-RAVINET (2014), *op. cit.*, [Disponible sur Cairn.info]

²⁰² Entretien avec Romina Napoliti, le 10 juin 2014.

²⁰³ Pour une histoire de l'organisation, voir le site internet disponible sur: <http://www.mysu.org.uy/quienes-somos/resena-historica/> [consulté le 15 mai 2015]

²⁰⁴ Entretien avec Lilian Celiberti, le 12 juin 2014.

Par conséquent, les actions entreprises à l'intérieur de la cause pour l'avortement sont également divisées, et créent souvent des controverses. En 2010, par exemple, MYSU lance de manière indépendante et sans la participation d'aucune autre organisation nationale²⁰⁵ la campagne « fais les respecter » (*Hacelos valer*²⁰⁶) en référence aux droits des femmes, ce qui contribue à les éloigner. De plus, les modes d'action des jeunes militants sont critiqués par les groupes traditionnels car considérés comme trop festifs. D'après Romina Napoliti, d'un rassemblement dans un parc animé par un concert, organisé par *Proderechos* en 2010, est critiqué par *Cotidiano Mujer* et MYSU qui considèrent que « l'avortement n'est pas un sujet de fête »²⁰⁷.

Les stratégies de mobilisation entre les différents pôles créent ainsi une répartition des tâches implicite au sein de la coalition. Alors que les pôles autour de *Cotidiano Mujer* et MYSU centrent leurs actions sur le lobby politique, en raison de leur proximité historique avec les sénatrices du groupe parlementaire féministe, *Proderechos* et *Ovejas Negras* cherchent à provoquer un débat social où « le but est de faire sortir le sujet de l'avortement dans la rue : le rendre public et le publiciser »²⁰⁸, notamment pour accroître la demande sociale liée à cette cause.

Par ailleurs, la forme d'action change grâce aux militantes de *Proderechos*. En effet, certaines militantes créent un réseau clandestin d'obtention et de distribution de misoprostol appelé « Femmes dans le four » (*Mujeres en el horno*) en référence à une expression uruguayenne qui signifie être dans une situation angoissante²⁰⁹. Le but de l'organisation, selon une de ses fondatrices²¹⁰, est de « ne pas se centrer sur le lobby politique mais dans l'activisme direct pour favoriser l'accès à l'avortement dans des conditions sûres ». L'organisation propose ainsi d'apporter l'élément manquant à la chaîne médicale de l'avortement : avec la loi de 2008 (articles non soumis au veto présidentiel), les consultations pré et post avortement (selon le modèle que le docteur Briozzo prône depuis 2002) sont désormais autorisées dans tous les hôpitaux publics du pays. La seule interdiction faite aux médecins gynécologues est la prescription du misoprostol. Ainsi, le réseau de « femmes dans le four » se procure le misoprostol de manière clandestine à l'étranger, et le distribue par voie postale aux femmes le demandant, à condition que ces dernières aient consulté un médecin et prouvent leur connaissance de la bonne utilisation du médicament.

²⁰⁵ Les organisations que supportent MYSU sont Médecins du monde (France), la IWHC et Global Fund for Women.

²⁰⁶ Le site de la campagne est disponible sur : <http://www.hacelosvaler.org/> [consulté le 15 mai 2015].

²⁰⁷ Entretien Romina Napoliti, le 10 juin 2014.

²⁰⁸ *Idem*.

²⁰⁹ Après le vote de la loi sur l'IVG en 2012, ce réseau clandestin deviendra une organisation institutionnelle. Pour plus d'information voir le site <http://www.mujiereenelhorno.org/> [consulté le 15 mai 2015].

²¹⁰ Nous décidons de garder l'anonymat des militantes engagées dans cette organisation.

Or, ce réseau constitue la pierre angulaire de la coalition en faveur de l'avortement. En effet, c'est au sein d'une *coordinatrice pour l'avortement légal*, formée en 2010, que « femmes dans le four » se consolide, avec la complicité des toutes les organisations et la mobilisation effective de ressources par les différents groupes afin de faciliter l'obtention du misoprostol. Ainsi, alors que la *coordinatrice* reste un lien symbolique, c'est l'engagement direct des militantes dans ce réseau qui permet le renouvellement des actions, d'où l'importance des organisations jeunes et indépendantes dans la coordination des différents pôles.

2. Une vraie coalition contestataire pour le mariage égalitaire autour de *Ovejas Negras*

Comme nous avons vu, pendant ses premières années d'existence, la question du mariage égalitaire n'est pas prioritaire dans l'agenda du mouvement sur la diversité sexuelle, guidé par l'organisation *Ovejas Negras*. Or, c'est en 2010 que la demande devient prioritaire, grâce à un double processus. En premier lieu, le quinquennat 2005-2010 est celui où le plus de droits sont reconnus aux minorités sexuelles, ce qui permet de renouveler l'agenda en faveur de la revendication pour le mariage de cette population. De plus, en raison de l'action d'*Ovejas Negras* autour de ces demandes, le mouvement pour la diversité s'articule autour de cette organisation et par conséquent, l'ensemble du mouvement adopte son agenda.

Pendant le quinquennat 2005-2010, un certain nombre de mesures qui touchent directement et positivement le mouvement de la diversité sexuelle aboutissent. La première de ces revendications est notamment la reconnaissance des couples d'homosexuels dans la notion juridique d'union de fait (appelée en Uruguay « *unión concubinaria* »), qui reconnaît comme concubins les personnes ayant habité ensemble pendant 5 ans ou plus²¹¹. En effet, cette reconnaissance a lieu à travers une loi, pensée à l'origine pour les couples de fait des personnes âgées (et notamment les femmes²¹²), n'ayant pas légalisé leur l'union par le mariage. Ce sont les députés FA, Margarita Percovich et Daniel Diaz Maynard, qui rédigent la proposition de loi pendant la législation 2000-2005, même si ce dernier s'oppose à l'inclusion des couples de même sexe par la suite. La proposition de loi est ensuite présentée par Percovich en mars 2005, et elle est finalement approuvée en décembre 2007. La figure de concubin·e octroie un certain nombre de droits en cas d'accident ou de mort de l'un des partenaires. De plus, cette reconnaissance nécessite l'intervention d'un avocat pour être appliquée en cas de litige, ce qui pose le problème de l'accès dans les secteurs les moins favorisés.

²¹¹ *Ley n° 18.246 sobre la Union Concubinaria*, publiée dans le Journal Officiel (*Diario Oficial*) n° 27402, du 10 janvier 2008. Montevideo : Uruguay.

²¹² Entretien avec Margarita Percovich, le 14 juin 2014.

Deuxièmement, grâce à la persévérance de la sénatrice Margarita Percovich (alors présidente de la *Commission de Constitution et code* du Sénat), lors de la modification des dispositions relatives à l'adoption du code de l'enfant et l'adolescent²¹³, toute référence à la figure des couples hétérosexuels sont éliminées, ce qui autorise par conséquent l'adoption par les personnes homosexuelles. Ces deux lois sont votées grâce à l'appui du groupe parlementaire du FA, en position de majorité absolue. Or, même si ces revendications ne sont pas originaires du mouvement social, elles sont soutenues par *Ovejas Negras* qui bénéficie d'une certaine proximité avec la députée Percovich, oeuvrant tout deux pour une légitimation de la diversité sexuelle. Comme le rappelle Diego Sempol, « les couples homosexuels deviennent une réalité dans le pays »²¹⁴ même si les droits ne sont pas explicitement reconnus et que les conditions d'accès sont longues et coûteuses. En ce sens, la revendication pour la reconnaissance du mariage prend une place de plus en plus importante à l'intérieur du mouvement pour la diversité.

En outre, en raison de sa préoccupation pour les transsexuels, *Ovejas Negras*, en lien avec l'*Association des transsexuels de l'Uruguay* (ATRU) réussit à faire adopter une loi qui concentre les principales demandes de cette population. Grâce au lien forgé entre l'organisation et Margarita Percovich, la députée accepte de porter cette revendication provenant du mouvement social²¹⁵. Il s'agit de la loi sur *le droit à l'identité de genre et au changement du nom et de sexe dans des documents d'identité*²¹⁶ de 2009 qui, comme son titre l'indique, reconnaît de droit la transsexualité, à travers la possibilité de changer de nom et de sexe par simple demande de la personne, ainsi que la diversité sexuelle plus généralement, au travers de l'article premier qui affirme « le droit [pour toute personne] au libre développement de la personnalité en conformité à sa propre identité de genre ». Ainsi, cette loi légitime la prise en compte de la population transsexuelle dans la société, et notamment dans les programmes d'action contre l'exclusion et la pauvreté du MIDES.

Ces évolutions permettent à *Ovejas Negras* d'acquérir une place majeure au sein du monde de la diversité sexuelle, et l'organisation devient le référent du mouvement. Leur succès s'explique grâce au dépassement des tensions entre les différentes populations au sein du mouvement, car alors qu'*Oveja Negras* priorise l'agenda des transsexuels (considérés comme la population la plus marginalisée), l'association en profite pour promouvoir la cause

²¹³ *Ley n° 18.590 sobre el Código de la niñez y la adolescencia. Se modifican disposiciones relativas a adopción*, publiée dans le Journal Officiel (*Diario Oficial*) n° 27837, du 16 octobre 2009. Montevideo : Uruguay.

²¹⁴ Entretien avec Diego Sempol, le 2 juin 2014.

²¹⁵ Entretien avec Margarita Percovich, le 14 juin 2014.

²¹⁶ *Ley n° 18.620 sobre el derecho a la identidad de género y al cambio de nombre y sexo en documentos identificatorios*, publiée dans le Journal Officiel (*Diario Oficial*) n° 27858, du 17 novembre 2009. Montevideo : Uruguay.

homosexuelle. Ainsi, leur stratégie inclusive leur permet d'assurer une coordination entre les différentes organisations, qui touche un plus grand nombre de personnes au niveau national.

En effet, *Ovejas Negras* s'intègre dans le processus de nationalisation du mouvement de la diversité, entrepris au début des années 2000 par l'organisation *Diversidad*. Ils mettent en avant des éléments nationaux et prônent la consolidation d'un travail pour la diversité sexuelle dans les départements de l'intérieur du pays. En 2005, un an après sa création, cette organisation décide de valoriser la marche du mois de septembre avec la création d'une *coordinatrice pour la marche de la diversité* qui rassemble les différentes organisations dans les autres départements, notamment au travers de la Fédération uruguayenne de la diversité sexuelle (FUDIS)²¹⁷. La FUDIS a pour but la « défense des droits humains en général, et l'égalité juridique des personnes LGBT en particulier »²¹⁸, et elle se charge de multiplier les actions tout au long de l'année²¹⁹, dans les autres départements du pays²²⁰.

Par ailleurs, en 2007, *Ovejas Negras* réussit à rallier à sa cause des organisations sociales originellement pas revendicatrices de la diversité sexuelle. La coordination se fait au sein de la *coordinatrice de la marche pour la diversité* qui devient l'espace symbolique d'action conjointe. Ainsi, grâce à son engagement en faveur de l'avortement depuis 2006, les organisations traditionnelles féministes telles *Cotidiano Mujer* et *MYSU* donnent à leur tour un support à *Ovejas Negras*, et *Proderechos* fait de la « diversité sexuelle et de genre »²²¹ le troisième volet de ses demandes. Enfin, le mouvement syndical et le mouvement étudiant intègrent également ces demandes dans leurs revendications.

C'est pour cela que lorsque la revendication pour le mariage égalitaire arrive sur l'agenda d'*Ovejas Negras* en 2010, la coalition sociale en faveur de cette mesure est large et unie. Certes, les actions sont accaparées par la seule organisation, mais tant les organisations transsexuelles que féministes incluent réellement le mariage égalitaire sur leur agenda. Néanmoins, la suprématie d'*Ovejas Negras* a des conséquences en termes de mobilisation, qui se manifestent par l'échec de la formation d'une nouvelle *coordinatrice uruguayenne en*

²¹⁷ A sa création la FUDIS rassemble les organisations *Ovejas Negras*, CIEI-SU, *Arcoiris Rebelde* (Cerro largo) et ATRU; puis elle s'agrandit très vite avec l'intégration de *Area Academica Queer Montevideo*, *Dignidad LGTTB*, *Man Flowers* (Cerro largo), *Mercedes Trans* (Soriano), *La verdad te hace libre* (San José), *Ovejas Flores*, *Mas diversidad* (Salto), *Manos púrpuras* (Paysandú) *Maldonado diverso*, *Riversidad*, et *Hermanas de la Perpetua indulgencia*.

²¹⁸ SEMPOL Diego (2013), *op cit*, p. 248.

²¹⁹ Septembre devient le mois de la diversité alors que la journée internationale contre l'homophobie (17 mai) et celle des fiertés (28 juin) sont valorisées par le mouvement.

²²⁰ Un exemple est l'organisation des marches nationales ailleurs qu'à Montevideo, comme celles de Melo en 2007, Mercedes en 2008, Salto en 2011 et 2013, et Paysandú en 2013.

²²¹ Voir le site de l'organisation disponible sur : <http://www.proderechos.org.uy/> [consulté le 15 mai 2015].

*faveur du mariage égalitaire*²²² en 2011, obligeant à transférer la campagne « Uruguay pour le mariage égalitaire » à la *coordinatrice de la marche pour la diversité*. Toutefois, le soutien de l'ensemble des organisations en faveur de cette demande reste fort.

3. La coalition contestataire pour la libéralisation du cannabis : entre consommateurs et supporteurs ?

Après l'arrivée de la gauche au gouvernement, le processus de formation puis de consolidation de la coalition pour la libéralisation du cannabis est, à l'instar de celle pour le mariage égalitaire, impressionnant. En effet, en l'espace de 5 ans, se créent dans le pays trois organisations qui, avec *Proderechos*, vont former en 2005 une coalition organisée appelée Mouvement pour la libéralisation du cannabis (*Movimiento por la liberación del cannabis*, MLC). Toutefois, cette coalition aura du mal à coordonner ses actions avec le reste du monde social organisé, d'où l'importance de *Proderechos* dans la création d'un mouvement plus élargi de soutien à la cause de la libéralisation du cannabis, qui ne réunit pas nécessairement des consommateurs de la substance.

La première des trois organisations pour la légalisation du cannabis est le collectif *Plantatuplanta* (Plante-ta-plant), qui naît sous la forme d'un forum internet en 2005, mais devient très vite une organisation spécialisée sur la culture et la production de cannabis. Les membres de *Plantatuplanta* se définissent comme « autoproducteurs de cannabis »,²²³ et voient l'écologie comme un droit humain²²⁴, d'où la très forte différenciation qu'ils effectuent entre le cannabis et les autres drogues, et notamment la *pâte de coca*²²⁵. En effet, la consommation de cette substance augmente significativement en Uruguay pendant la crise de 2002²²⁶, avec pour conséquence une stigmatisation de toutes les drogues. C'est pourquoi *Plantatuplanta* agit pour la différenciation entre les drogues, qu'ils introduisent dans la devise du groupe : « *basta la pasta, planta tu planta* » (Arrête la pâte de coca, plante ta plante). Ce groupe est dirigé par le couple formé par Juan Vaz et Laura Blanco, et il se consolide après le passage en prison de Vaz, entre novembre et octobre 2008, en raison d'une dénonciation

²²² Conformée par Ovejas Negras, Amnistie internationale-Uruguay, Conglomerado friendly, Cotidiaono Mujer, Feuu, MYSU, PIT-CNT, Mundo Afro, Proderechos,

²²³ FILARDO et alii (2008), *op cit*, p 94.

²²⁴ *Idem*, p 108.

²²⁵ Il s'agit de la pâte de base pour la préparation de cocaïne que s'obtient en mélangeant cette substance à de l'acide chlorhydrique et de l'eau. Produite avec des feuilles de coca, cette substance contient des résidus toxiques des produits chimiques qu'on servi à sa préparation, qui sont sensés disparaître dans le dernier pas du processus de préparation de la cocaïne. Or, une des mesures de la lutte contre le narcotrafic est le contrôle par l'Etat de la commercialisation de l'acide chlorhydrique, ce qui a produit l'augmentation de la consommation de la pâte de coca. Pour une description plus détaillée, en français, voir : <http://cyberpharmacie.free.fr/cocaine3.htm> [consulté le 16 mai 2015].

²²⁶ Transnational Institute (2006), *El Paco Bajo La Lupa. El Mercado De La Pasta Base De Cocaína En El Cono Sur. Drogas Y Conflicto*, Amsterdam : Transnational Institute, Colección 'Documentos de Debate', Report number 14.

anonyme faite à la police et la considération par le juge que le couple possédait un nombre trop élevé de plantes pour une simple consommation personnelle²²⁷. En 2011, ce groupe changera de nom pour celui d'*Association pour les études sur le cannabis de l'Uruguay* (AECU), même s'il garde son identité centrée sur l'auto-culture.

Parallèlement, un groupe d'amis de quartier de Montevideo décide de constituer une organisation en novembre 2006 pour demander la libéralisation du cannabis pour l'usage de cette substance. Il s'agit de *La PlaZita* (la petite place)²²⁸, qui réunit de 5 à 12 personnes, et propose des rassemblements pour fumer collectivement à Montevideo via un processus de « bouche à oreille »²²⁹. Ce groupe disparaît en 2009 et ses membres commencent à militer au nom du MLC, qui petit à petit acquiert une identité propre autour de la revendication sur les droits des usagers de cannabis à se procurer la substance librement. De ce fait, AECU et *Proderechos* sortent du MLC en 2010 afin de garder leur identité propre.

De plus, la branche « Prolegal » de *Proderechos* se consolide en même temps que l'organisation, car plus l'organisation grandit en nombre, plus les militants pour la libéralisation du cannabis augmente. Ainsi, même si l'organisation prône un fonctionnement horizontal, Martín Collazo et Sebastián Aguiar prendront de plus en plus de visibilité, notamment parce qu'ils permettent une consolidation très forte entre le mouvement et le département de sociologie de l'Udelar. En ce sens, ils utilisent un discours²³⁰ fondé sur les notions de « politique publique », de « droits des citoyens », de « liberté », qui permet d'élargir le débat autour du cannabis au delà de la simple sphère consommatrice de la substance.

En outre, en 2010 se forme dans la ville de Florida une organisation appelée *Movida canábica Florida* (Mouvance cannabique Florida). Créée par Julio Rey, cette organisation défend également de droit à la consommation des usagers et revendique l'autoproduction comme manière licite d'accès au cannabis. Comme pour *Plantatuplanta* et *Proderechos*, l'origine de cette organisation est l'incarcération de Julio Rey pendant une semaine, durée d'une procédure juridique de recherche des membres d'un réseau de trafic de drogue, et dont Rey sortira innocent. Cette organisation adopte une identité propre comme représentante des consommateurs de l'intérieur, et sa création influence la formation d'autres groupes de revendication dans les autres villes de l'intérieur du pays. Ce n'est qu'après le vote de la loi en 2013 que ces organisations se rassemblent autour de la Fédération Nationale des cannabi-

²²⁷ RABUFFETTI Mauricio (2014), *José Mujica. La revolución tranquila*, Montevideo: Aguilar, p. 179.

²²⁸ Le nom fait référence à l'endroit de réunion du groupe, une place du quartier.

²²⁹ FILARDO *et alii* (2008), *op cit*, p. 94.

²³⁰ Voir à ce sujet AGUIAR Sebastián *et al.* (2012). «La marihuana provoca esquizofrenia. Espacio público y drogas en Uruguay», p. 119-170; in UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA (2011), *Aporte universitario al debate nacional sobre drogas*, Montevideo: Universidad de la República, colección Art 2.

culteurs de l'Uruguay (*Federación nacional de cannabiscultores del Uruguay*, FNCU), présidée par Rey.

Ces organisations se regroupent pour appeler à des rassemblements publics, à Montevideo et dans les départements de l'intérieur du pays, où elles proposent une utilisation libre et « publique » du cannabis. La première de ces manifestations est organisée le 7 mai 2005 par *Plantatuplanta*, *La PlaZita* et *Proderechos* dans un parc de la capitale en réponse à l'appel mondial de la Marche mondiale pour le cannabis, créée en 1998 à New York²³¹. Cette date est devenue emblématique dans le pays, notamment à partir de 2007 où, en plus du rassemblement, les organisations réalisent une marche que réunit entre 6 000 et 7 000 personnes²³².

De plus, ces organisations, sous l'initiative de *Proderechos* et la *Movida canábica Florida*, s'organisent formellement dans une *coordinatrice pour la légalisation du cannabis* en juillet 2012,²³³ afin de consolider le travail conjoint du groupe effectué depuis 2010. La revendication principale du groupe est « de mettre en commun les effort pour un changement de législation »²³⁴ en faveur du droit à consommer du cannabis notamment par la légalisation de l'autoproduction de la substance. En termes de mobilisation, l'utilisation de la figure de *coordinatrice* n'est pas sans surprise. En effet, selon Sebastián Aguiar, les militants de *Proderechos* cherchent dans le *répertoire d'action*²³⁵ des mobilisations sur l'avortement et le mariage égalitaire les éléments traditionnels de mobilisation afin de reproduire le modèle au sein de la coalition pour la libéralisation du cannabis. *Proderechos* copie le répertoire d'action qui est à sa disposition, même si ce type de mobilisation se révélera très particulier.

Une différence est notable entre les *coordinatrices* des trois mouvements : alors que dans la *coordinatrice pour l'avortement légal* et celle *pour la marche de la diversité* participent des organisations féministes, pour la diversité sexuelle, syndicales et étudiantes, entre autres ; la *coordinatrice pour la légalisation du cannabis* reste un espace de coopération majoritairement cannabique et jeune²³⁶. Seul *Ovejas Negras* va jusqu'à définir une des identités des membres du groupe comme « des usagers des drogues »²³⁷ et intègre la

²³¹ Cette mobilisation est organisée traditionnellement tous les premiers samedis du mois de mai. Pour plus d'information voir, www.globlamarijuanamarch.org, [consulté le 16 mai 2015].

²³² FILARDO et alii (2008), *op cit*, p 86.

²³³ « A desmorrugar muchachos la esperanza », article de *Montevideo.com*, le 25 juillet 2012, disponible sur : <http://www.montevideo.com.uy/auc.aspx?173234>, [consulté le 16 mai 2015].

²³⁴ *Idem*.

²³⁵ La notion de « répertoire d'action collective » a été forgée par Charles TILLY pour se référer aux différentes formes d'action qui sont accessibles à un groupe qui conteste. Voir notamment TILLY Charles (1978), *From Mobilization to Revolution*, New York: Random House.

²³⁶ La jeunesse du PIT-CNT et les jeunes de certains groupes politiques (Axe Artiguiste, celle du parti socialiste, par exemple) intègrent la *coordinatrice* sans un appui majoritaire des « adultes » des groupes.

²³⁷ Entretien avec Diego Sempol, le 2 juin 2014.

coordinatrice. C'est pourquoi *Proderechos* prône en 2012 (avec l'appui d'*Ovejas Negras*) la formation d'une deuxième coalition contestataire pour la cause du cannabis, avec la création d'espace d'articulation parallèle appelé « régulation responsable ». Cet espace comptera sur la participation de MYSU, *Cotidiano Mujer*, la FEUU, le PIT-CNT, et beaucoup d'autres acteurs en accord avec une libéralisation par la *régulation* du cannabis, et non pas par sa *légalisation*. Ainsi, comme le résume Julio Calzada, c'est grâce à « régulation responsable » que « des gens sans être des usagers pouvaient adhérer à la plateforme pour une raison de santé, de droits, de solution pragmatique à un problème que n'est pas moral. Ce qui est fondamental et partagé par cet ensemble, est qu'ils ne traitent pas la question comme un problème moral »²³⁸. En ce sens, c'est dans le refus de la moralisation de l'enjeu que les revendications pour la légalisation de l'avortement, pour le mariage égalitaire et pour la libéralisation du cannabis se rejoignent.

En somme, même si la coalition contestataire est divisée entre la *coordinatrice pour la légalisation du cannabis* et « régulation responsable », le mouvement trouve une unité dans le partage de la revendication sur les droits. De plus, véhiculé par les mêmes acteurs, tel *Proderechos* et *Ovejas Negras*, ce référentiel des droits constitue la pierre angulaire d'un espace commun de revendication, peu institutionnalisé en réseau, mais avec des liens réels et un pouvoir d'incidence fort sur les autres sphères sociales. C'est ce que nous appellerons l'espace de la cause des droits²³⁹.

B. L'espace de la cause des droits et la création de l'agenda des droits

Ce qui caractérise les trois mouvements en faveur de la dépénalisation de l'avortement, du mariage égalitaire et de la libéralisation du cannabis est la présence des mêmes acteurs dans les trois coalitions de revendication, et le partage du même référentiel pour l'élargissement des droits subjectifs. Il s'agit des organisations féministes traditionnelles, *Cotidiano Mujer* et MYSU, et des organisations considérées jeunes,²⁴⁰ *Proderechos* et *Ovejas Negras*, qui remplissent ces deux caractéristiques et forment un espace particulier de coordination au nom de la cause des droits. Ainsi, même si chacune d'entre elles centre son action sur une demande ou une population, ces trois organisations intègrent, plus ou moins intensément, les trois

²³⁸ Entretien avec Julio Calzada, le 11 juin 2014.

²³⁹ La notion est empruntée à Laure Bereni qui développe la notion de *l'espace de la cause des femmes* dans sa thèse de doctorat ; *De la cause à la loi. Les mobilisations pour la parité politique en France (1992-2000)*, Thèse de doctorat, Université Panthéon-Sorbonne-Paris I, 2007. Pour une synthèse de la notion, BERENI Laure (2012), « Penser la transversalité des mobilisations féministes : l'espace de la cause des femmes », p 27-41, in BARD Christine, *Les féministes de la deuxième vague*, Paris : PUR.

²⁴⁰ AGUIAR Sebastián et AROCENA Felipe, « Menant la marche: l'Uruguay et ses trois lois avant-gardistes », *Cahiers des Amériques latines* (2014), *op cit.* [disponible sur cal.revues.org]

causes dans leur agenda politique, et mobilisent des ressources pour la contestation. C'est pourquoi, à travers leur organisation conjointe, entre ces organisations se crée l'*agenda des droits*, un instrument d'action qui permet à la fois, de coordonner les différents répertoires d'action et créer une logique chronologique organisée pour la mise en agenda des trois revendications.

1. L'espace de la cause des droits

Le terme d'*espace de la cause* est emprunté à Laure Béréní, qui utilise la notion d'« espace de la cause des femmes » pour expliquer « le continuum des mobilisations *au nom* et *pour* les femmes, quelque soit la sphère dans laquelle elles se déploient »²⁴¹. Ainsi, les acteurs de cet espace partagent la conception d'une même population en situation de fragilité (*au nom* de ceux qui ne bénéficient pas du libre exercice de leur liberté individuelle et ne sont pas égaux en droits) et un objectif commun à tous les acteurs (*pour* l'élargissement des droits). Cette définition est large et peu institutionnalisée, ce que lui donne sa force dans le contexte uruguayen où la cause des droits est transversale à trois sous-systèmes des politiques publiques.

Ainsi, à partir du modèle originel de Berení, nous pouvons considérer que l'espace de la cause des femmes est divisé selon deux logiques distinctes : une division plus sectorielle (en « pôles»), et une division idéologique (en « mouvances»). Pour ce qui est des secteurs, en Uruguay la division est assez claire pour les *Cotidiano Mujer* et *MYSU* (les deux organisations étant centrées sur les femmes), alors qu'elle l'est moins pour *Ovejas Negras* et *Proderechos* qui travaillent en « fronts d'action » où chaque faction du groupe milite dans un secteur particulier. Pour ce qui concerne les mouvances idéologiques, les positions de chacune des organisations changent dans le temps et dans l'espace. Alors que, par exemple, *MYSU* incarne la vision la plus radicale sur l'avortement en prônant une légalisation sans contraintes de la pratique, lors qu'il s'agit de la libéralisation du cannabis cette organisation se montre plus favorable à la modération et prône par conséquent la régulation. De même, alors, que la branche « Prolegal » de *Proderechos* naît comme un mouvement défendant la légalisation du cannabis, progressivement il se positionne en faveur de la régulation de la substance.

L'espace de la cause est par conséquent très hétérogène et peu institutionnalisé. Les désaccords entre les différentes mouvances et pôles peuvent conduire à des éclatements des coalitions. Toutefois, la forte hétérogénéité des acteurs conduit que cet espace de coordination soit très imbriqué dans le reste du monde social, et de ce fait, qu'il ait une incidence réelle

²⁴¹ BERENI Laure (2007), *op. cit.*, p. 30

dans l'action publique. Le répertoire d'action collective de cet espace de mobilisation est ainsi beaucoup plus large, et notamment la mobilisation plus propice à la réussite des mouvements sociaux. Dans ce sens, Bereni définit trois éléments qui permettent la convergence, et donc la force, du groupe : (1) un « emboîtement organisationnel », (2) un partage physique des membres dans des « sites de convergence » et (3) une multiplicité des militantismes ou, selon ses mots, une « multipositionnalité militante »²⁴² des acteurs.

Premièrement, comme nous l'avons déjà vu, la formation des trois coalitions s'adapte bien à cette notion d'« emboîtement organisationnel » où les coordinatrices jouent un rôle de structures organisationnelles *parapluie*, qui permettent la liaison plus ou moins formelle de différents collectifs. Ainsi, chacune des coordinatrices est, plus ou moins, guidée pour l'une des organisations appartenant à cet espace de la cause des droits et la présence des autres organisations est pourtant assurée dans les trois coalitions. Ainsi, l'implication des organisations peut varier en intensité selon les envies et la conjoncture spécifique de chaque organisation, sans que l'espace de coordination disparaisse pour autant. L'espace se présente comme une coalition qui unit les différentes coalitions en faveur de l'élargissement des droits.

Deuxièmement, en ce qui concerne le partage physique des membres dans des « sites de convergence », une des particularités uruguayennes est la macrocéphalie de Montevideo, dans « un pays à la taille d'un quartier »²⁴³. Ainsi, la taille du pays provoque une très grande interconnaissance entre les acteurs, qui s'accroît en plus grâce à des trajectoires très communes entre l'université, le militantisme social, le militantisme politique et la profession de chacun des acteurs. Ceci nous renvoie au troisième élément de la convergence des acteurs de l'espace de la cause des droits : la multiplicité de militantismes.

Définie comme l'appartenance simultanée ou successive à plusieurs sphères sociales, la *multipositionnalité*²⁴⁴ militante permet le renforcement des liens entre les militants des différentes causes et/ou la cohésion entre le militantisme social et les autres forums sociaux. En Uruguay, seuls les militants des organisations féministes traditionnelles sont payés au sein de leurs organisations, alors que dans le reste des organisations les militants sont bénévoles. D'où leurs présences importantes dans les autres sphères sociales, ce qui constitue la force de l'espace de la cause des droits en termes d'action publique. Toutefois, les trajectoires des acteurs sont très similaires, ou dans tous les cas proches : c'est par l'Udelar, et plus précisément sa faculté des sciences humaines, le MIDES et le FA que les militantismes deviennent multiples.

²⁴² *idem*, p. 33

²⁴³ Entretien avec Julio Rey, le 11 juin 2014.

²⁴⁴ La notion de *multipositionnalité* renvoie aux travaux de Luc Boltanski sur la multiplicité des positions institutionnelles de la classe dominante, in BOLTANSKI Luc (1973), « L'espace positionnel : multiplicité de positions institutionnelles et habitus de classe », *Revue française de sociologie*, Vol 14, N° 14-1, p. 3-26.

En effet, une grande partie des militants sociaux sont des professeurs chercheurs dans un grand nombre de matières : Sebastian Aguiar, Clara Musto et Romina Napiloti (*Proderechos*) en sociologie, Diego Sempol en histoire et science politique, Niki Jonhson (*Cotidiano Mujer*) en science politique, Alejandra López Gómez (MYSU) en psychologie et Susana Rostagnol (RUDA) en anthropologie. Ainsi, ces chercheurs permettent à la fois un renouvellement scientifique et une socialisation de leurs revendications à travers leurs enseignements. De plus, en raison de leurs statuts universitaires, ces chercheurs sont sollicités au sein des organes administratifs, et surtout le MIDES, pour la conduite des projets et des recherches qui permettent l'amélioration de la performance des actions gouvernementales, moins en termes économiques qu'en matière de définition des populations à risque, des modes d'action et des impacts des politiques²⁴⁵.

D'un autre côté, le FA est également un lieu de militantisme par excellence des acteurs de l'espace de la cause des droits. Ainsi, Federico Graña (*Ovejas Negras*) est militant de longue date du parti communiste, Bolivar Moreira, Martín Velazquez et Martín Collazo (*Proderechos*) appartiennent à l'Axe Artiguiste, Valeria Rubino (*Ovejas Negras*) milite activement pour le Courant d'action et de pensée-Liberté (CAP-L)... En effet, ce qui distingue ces acteurs du reste du monde social est résumé par Romina Napiloti :

*« Nous ne sommes pas dégoûtés par le système politique. Il ne s'agit pas d'être des ennemis des hommes et femmes politiques car nous considérons que si le changement arrive, c'est précisément grâce à la présence du FA au gouvernement. Nous avons un pacte de non-agression avec eux même si notre rôle est de les bousculer quand ils n'agissent pas »*²⁴⁶.

De ce fait, le mode de militantisme social de ces organisations adopte des codes du militantisme partisan, notamment sur la modération et pragmatisme des idées et des solutions prônées. Or, une particularité du double militantisme partisan et social est que souvent le premier conditionne le deuxième : c'est parce que le militantisme partisan répond à des logiques hiérarchiques et électorales complexes qui provoquent une imperméabilité vis-à-vis des demandes sur les droits, que les militants décident de s'engager dans le milieu associatif pour porter plus librement leurs revendications.

²⁴⁵ Voir par exemple SEMPOL Diego (dir.) (2013a), *Políticas públicas y diversidad sexual. Análisis de la heteronormatividad en el ciclo de vida y las instituciones*, Montevideo: MIDES ; COITIÑO Mauricio (2011), *¿Por qué la necesidad de un Plan Nacional contra la Discriminación?*, Montevideo: MIDES, Colección Hablando de derechos DESC+A, numéro 3 ; Verónica FILARDO (cord.) (2009), *Jóvenes y políticas sociales en foco*, Montevideo : MIDES, 2009.

²⁴⁶ Entretien avec Romina Napiloti, le 10 juin 2014.

A titre d'exemple la trajectoire de Romina Napoliti illustre très bien la multiplicité de militantismes : alors qu'elle commence à travailler sur la question de l'avortement pendant son mémoire de fin d'études en sociologie à l'Udelar, elle s'intéresse de plus en plus à la question des inégalités sociales d'accès à la pratique en conditions de risque. C'est ainsi qu'elle s'engage en 2006 dans l'organisation Plénière des femmes d'Uruguay (*Plenario de Mujeres del Uruguay*, Plemuu) qui travaille pour la prise en compte politique des problèmes d'insertion économique et des droits des femmes. De plus, en 2007, Napoliti intègre *Proderechos*, où elle coordonne la faction en faveur de la loi de l'avortement, notamment comme représentante de l'organisation au sein de la *coordinatrice pour l'avortement légal*. Parallèlement, à la fin de ses études en 2008 elle commence à travailler au MIDES²⁴⁷, et depuis 2011 elle fait partie du courant FA « ir »²⁴⁸.

De ce fait, l'université et le FA constituent des lieux privilégiés de mobilisation car ils permettent de prôner une nouvelle vision du monde (référentiel), appuyée scientifiquement et politiquement. Les répertoires d'action de l'espace de la cause sont donc très liés au renouvellement des connaissances et à l'action de lobby depuis l'intérieur des partis politiques. De plus, depuis les organes gouvernementaux, les militants mettent en place des pratiques en faveur de leurs causes, ce qui permet la construction des liens entre les différents arènes des politiques publiques. C'est dans ce sens que l'espace de la cause des droits se présente ainsi comme un réseau d'action publique, où les acteurs externes à l'Etat jouent un rôle déterminant dans la formulation des politiques. Pour ce qui concerne la mise en agenda, le travail de cet espace permet l'articulation d'une stratégie commune pour la réussite des trois demandes.

2. La stratégie de l'espace de la cause des droits : l'*agenda des droits*

En tant que réseau de politiques publiques, le travail à l'intérieur de l'espace de la cause des droits est caractérisé par « la coopération plus ou moins stable, non hiérarchique, entre des organisations qui se connaissent et se reconnaissent, négocient, échangent des ressources et (partagent) des normes et des intérêts ».²⁴⁹ Ainsi, ce réseau est loin d'être institutionnalisé mais sa force consiste en la mise en commun des ressources humaines et matérielles, et la définition d'un calendrier d'action conjoint qui empêche aux demandes d'entrer en concurrence en ce qui concerne leur inscription sur l'agenda politique. C'est ce calendrier qui

²⁴⁷ Napoliti travaille sur les questions d'attention directe au citoyen. Toutefois, elle entreprend une campagne au sein du ministère contre les opposants à la loi de l'IVG.

²⁴⁸ Pour plus d'informations sur le parcours de Napoliti: <http://ir.uy/romina-napoliti/> . [consulté le 16 mai 2015]

²⁴⁹ LE GALES Patrick et THATCHER Mark (dir.) (1995), *Les réseaux de politique publique*, Paris: L'Harmattan, p. 7.

constitue un instrument d'action publique pour la matérialisation de la transversalité des droits, que nous appellerons l'*agenda des droits*.

En effet, c'est grâce à *Ovejas Negras* que les différentes organisations décident de donner priorité à la question sur l'IVG, ensuite au mariage égalitaire et dernièrement à la libéralisation du cannabis. À l'intérieur de cette organisation et selon Michelle Suarez la conception était la suivante:

« à partir du moment où on coopère avec les autres organisations, qu'on inclut leurs revendications dans notre agenda et qu'on les considère comme propres [alors] nous ne pouvons pas permettre que notre agenda écrase celui des autres organisations »²⁵⁰.

Ainsi, lors d'une assemblée générale de l'organisation en 2010 les militants se mettent d'accord explicitement pour donner une priorité à la loi sur l'IVG au sein du Parlement, et décident d'attendre une prise de décision politique avant d'impulser le débat sur le mariage égalitaire. Or, même si la question de l'IVG est celle qui a été le plus longtemps sur l'agenda politique et qu'il semble normal de l'impulser en premier, cette décision n'est pas anodine car les appuis politiques à la question du mariage égalitaire sont plus importants que ceux en faveur d'une législation pour l'avortement. Comme le rappelle Federico Graña, « à l'époque, il aurait été très facile pour *Ovejas Negras* de pousser le mariage avant l'avortement. Mais la seule conséquence aurait été l'affaiblissement de l'alliance »²⁵¹. Par conséquent, la question autour du cannabis passe en troisième lieu sur l'agenda de l'organisation.

Il n'existe pas de consensus au sein des autres organisations sur le caractère explicite de cet agenda défini par *Ovejas Negras*, mais au sein de l'espace de la cause des droits, l'ordre des revendications devient une évidence. Néanmoins, la transmission de l'agenda n'est pas officielle. Du côté de *Proderechos*, Sebastian Aguiar déclare que la décision se fait plus par intuition que par choix. Ainsi, il déclare:

« Je suis ami de Diego Sempol et je savais ce que Ovejas Negras voulait faire. Alors, (...) je pense que l'ordre s'est constitué tout naturellement. Nous, dans Proderechos, on jouait sur tous les fronts, mais en nous adaptant à ce qui se passait au niveau global. Alors [l'ordre des demandes] n'a pas été très rationnel pour nous, mais au moins, une fois défini, tout a été plus clair »²⁵².

De plus, la priorisation faite par *Ovejas Negras* et *Proderechos* à la question de l'avortement incite à leur tour les organisations féministes à s'adapter au calendrier. Pour ces dernières, l'avortement était une priorité et, du fait de la longue histoire d'échecs parlementaires, la

²⁵⁰ Entretien avec Michelle Suarez, le 7 juin 2014.

²⁵¹ Entretien avec Federico Graña, le 5 juin 2014.

²⁵² Entretien avec Sebastian Aguiar, le 2 juin 2014.

question restait prioritaire au sein de *Cotidiano Mujer* et de MYSU. Or, en raison de la proximité entre les féministes et les questions de diversité sexuelle (notamment par l'action des féministes lesbiennes), la demande pour l'adoption du mariage égalitaire est inscrite sur l'agenda du mouvement féministe. Par conséquent, grâce à la collaboration et la sensibilité idéologique qui s'instaure entre ce groupe d'acteurs, ces organisations intègrent la demande pour la libéralisation du cannabis, et adoptent ainsi le calendrier prédéfini, plus par adaptation que par réel intérêt.

En somme, en empruntant les mots de Julio Calzada, l'espace de la cause des droits peut être considéré comme un « groupe de pouvoir qui n'est pas homogène et qui fait un accord non explicite »²⁵³, pour la définition d'un *agenda des droits* avec un calendrier ordonné. Mais, pour reprendre les mots de Andrés Scagliola, « ce n'est pas l'amitié qui a permis de tout construire, mais la correspondance idéologique très forte qui existe entre les membres »²⁵⁴ des différents mouvements. Par conséquent, l'engagement des différentes organisations peut être qualifié de transsectoriel, c'est à dire que les organisations ne cherchent pas à « construire un nouveau secteur là où il n'y en avait pas »²⁵⁵, mais construisent leurs demandes avec une conception transversale de la notion des droits : le caractère conservateur des différentes lois nie un certain nombre de droits que nuisent à la cohésion sociale et au développement juste de la société. En conséquence, pour ces acteurs, la solution est la réforme de la législation en faveur de la reconnaissance de ces droits.

C'est pourquoi en 2013, une nouvelle demande en termes de droits va intégrer l'*agenda des droits*, et va être portée au sein de l'espace de la cause des droits. Il s'agit d'un contre-mouvement qui s'oppose à la baisse de l'âge d'imputabilité proposée par les partis conservateurs (notamment le PC), pour pallier aux problèmes de sécurité. Cette mobilisation réactivera l'espace de la cause, avec des frontières changeantes, notamment à l'intérieur d'une coalition contre la mesure, appelée « Commission nationale 'No a la baja' (Non à la baisse) »²⁵⁶. Nous excluons de notre analyse cette mesure car il ne s'agit pas d'une demande issue de la société civile organisée mais d'une réponse de la société civile à une proposition politique.

²⁵³ Entretien avec Julio Calzada, le 11 juin 2014.

²⁵⁴ Entretien avec Andrés Scagliola, le 5 juin 2014.

²⁵⁵ HALPERN Charlotte et JACQUOT Sophie (2015), « Aux frontières de l'action publique. L'instrumentation comme logique de (dé)sectorisation », in BOUSSAGUET, JACQUOT, RAVINET (2015), *op cit*, p 77.

²⁵⁶ Pour plus d'informations voir le site internet de la coalition <http://noalabaja.uy/> [consulté le 16 mai 2015].

3. Le répertoire d'action de l'espace de la cause des droits

La collaboration entre les organisations qui forment l'espace de la cause des femmes a des conséquences multiples sur les types de mobilisation. En raison de la diversité des positions, les militants ont des accès divers aux différentes instances sociales, ce qui leur permet de générer un débat public favorable à leurs revendications et par conséquent l'augmentation des chances pour que leur problèmes (et leurs solutions) soient pris en compte par les autorités publiques. Ces instances sont appelées des « forums »²⁵⁷ qui sont des « lieux de débat et de production de sens »²⁵⁸ autour d'un enjeu des politiques publiques. Ainsi, en Uruguay, la vision autour des questions de l'avortement, du mariage égalitaire et de la libéralisation du cannabis converge au sein des différentes sphères sociales grâce au travail des militants *multipositionnés*. En ce sens, le référentiel des droits prend le dessus dans les discussions autour des enjeux, ce qui permet de légitimer la demande pour l'action publique. Ainsi, nous avons répertorié trois formes d'action qui correspondent à une distribution selon le forum associatif, au forum des experts et au forum politique.

La mobilisation dans le forum associatif

Premièrement, le forum associatif est composé des acteurs civils organisés qui sont en contact direct avec les pouvoirs publics. Le type de mobilisation présent dans ce forum consiste alors à générer une plus grande mobilisation sociale pour la revendication des enjeux. En Uruguay, ceci s'exprime par l'appel à des manifestations collectives où, depuis 2007, les différentes causes sont présentes lors des marches. Ce type de mobilisation est typique du mouvement syndical et du mouvement LGBT. Ainsi, depuis 2007, le PIT-CNT intègre progressivement les demandes en termes des droits dans la proclamation de la marche du 1^{er} mai, de même que *Ovejas Negras* les intègre dans la *marche pour la diversité* de fin septembre (voir *Tableau 1*). Peut-être, la marche la plus symbolique est la *marche pour la diversité* du 25 septembre 2009, où le titre « dans chaque baiser une révolution » prône, outre les demandes en relation à la diversité sexuelle, la défense des droits pour les personnes afro, la dépénalisation de l'avortement, l'annulation de la loi de caducité et la légalisation de l'auto-culture du cannabis.²⁵⁹ À partir de ce moment, le nombre de manifestants augmente significativement d'année en année.

²⁵⁷ JOBERT Bruno, "Introduction: Le retour du Politique", in JOBERT Bruno (dir.) (1994), *op. cit.*

²⁵⁸ BOUSSAGUET Laurie, « Forum » in BOUSSAGUET-JACQUOT-RAVINET (dir.) (2014), *op. cit.* [disponible sur cairn.info]

²⁵⁹ SEMPOL Diego (2013), *op. cit.*, p. 254.

Tableau 3: Proclames et nombre de participants à la marche pour la diversité (organisée fin septembre)

Année	Proclame	Revendications en faveur des minorités sexuelles* et ...	Nombre approximatif de participants
2006	« <i>Parce que sans diversité, il n'y a pas de démocratie</i> »	(pendant la manifestation, des manifestants montrent la main orange, emblème de la demande de légalisation de l'avortement)	(entre 500 et 1 000)
2007	« <i>Pour la fierté d'être. Pour le droit à décider</i> » (en référence à l'avortement)	...la légalisation de l'avortement.	
2008	« <i>L'amour ne se soigne pas</i> » ; « <i>En liberté je n'émet pas de veto et je n'ai pas peur</i> »	...la légalisation de l'avortement	
2009	« <i>Dans chaque baiser, une révolution</i> »	...les minorités afro, la légalisation de l'avortement, l'annulation de la loi de caducité, la légalisation de l'auto-culture de cannabis.	10 000
2010	« <i>Les mêmes droits, les mêmes devoirs</i> »	... le mariage égalitaire, la légalisation de l'avortement et la légalisation de l'auto-culture de cannabis.	12 000
2011	« <i>200 ans ensemble</i> »	... le mariage égalitaire, la légalisation de l'avortement et la légalisation de l'auto-culture de cannabis.	17 000
2012	« <i>Des mots aux actions : libres et égaux en dignité et en droits</i> »	... le mariage égalitaire, la dépénalisation de l'avortement et la légalisation de l'auto-culture de cannabis.	20 000
2013	« <i>Si tu luttas, rien n'est impossible</i> »	Pour la célébration de la réussite de l' <i>agenda des droits</i>	30 000

* La revendication de la fierté LGBT et notamment les demandes d'acceptation et protection des personnes transsexuelles.

Source: Elaboration propre à partir des articles de presse, et des documents du collectif *Ovejas Negras* disponibles sur le site Facebook de la Marche pour la diversité (<https://www.facebook.com/marchaporladiversidad.uy?fref=ts>)

Ainsi, ce type de mobilisation permet une grande visibilité des demandes, et de ce fait, il va être investi par le mouvement en faveur de la libéralisation du cannabis. Alors que le type de mobilisation traditionnel de la coalition contestataire pour la libéralisation du cannabis est le rassemblement collectif pour fumer du cannabis en signe de protestation (dit *fumata* dans le jargon cannabique uruguayen), en 2012 et 2013 sont organisées trois marches qui réunissent un nombre important de personnes : deux lors de l'appel annuel à la marche mondiale pour le

cannabis qui comptent environ 2 500²⁶⁰ et 10 000²⁶¹ personnes respectivement, et une marche convoquée le jour même du vote de la loi, le 10 décembre 2013, pour laquelle les organisateurs estiment avoir réuni environ 15 000 personnes²⁶².

L'augmentation importante de présents lors des marches est révélateur du soutien social de ce type de mobilisation, et notamment du succès de la mise en commun des ressources humaines des différents mouvements grâce à l'espace de la cause des droits. Le but de ces mobilisations est, selon Sebastian Aguiar, d'« intégrer le plus des gens possibles pour que le sujet politique change », ²⁶³ et de ce fait, la mobilisation sociale doit être accompagnée d'un renouvellement scientifique qui légitime les demandes.

La mobilisation dans le forum des experts

Les positions universitaires des militants sociaux leur permettent de générer un renouvellement scientifique autour des problèmes sollicitant une intervention urgente sous la forme de politiques publiques. Ainsi, de par leur statut, ces militants ont des liens privilégiés avec des professionnels de la santé, des exclusions sociales et des drogues, qui leur permettent de produire des éléments de preuve pour mettre en valeur la nouvelle vision du problème des droits, c'est-à-dire le manque d'engagement politique par le gouvernement du FA. Ainsi, les recherches médicales ou juridiques sont combinées à des recherches de science politique qui mettent l'accent sur le manque de volonté politique à relever ces enjeux. La combinaison des disciplines permet aux organisations de légitimer d'avantage leur plaidoyer pour le changement, car la défense d'un même référentiel devient de plus en plus vaste.

Pour ce qui est de l'IVG, par exemple, nous avons vu que grâce à la loi de 2008 sur la *Santé sexuelle et reproductive* des nombreux médecins sont autorisés à informer les femmes sur les procédures dites « sûres » pour interrompre leur grossesse. Cette pratique est notamment partagée par les professeurs de la faculté de médecine de l'Udelar, la société gynécologique et le syndicat des médecins du pays, qui nourrissent la discussion publique grâce aux débats organisés par *Cotidiano Mujer* et MYSU. De plus, sous la coordination des militantes-chercheuses telles Niki Johnson et Alejandra López Gómez, cette vision du problème est vulgarisée grâce à des publications scientifiques au sein de l'Université²⁶⁴. Ceci permet la

²⁶⁰ La marche a lieu le 7 mai 2012. Source: GARAT Guillermo (2012), op. cit, p. 229.

²⁶¹ La marche a lieu le 8 mai 2013. « Hay humo, pero no blanco », article de *La Diaria* du 8 mai 2013, disponible sur : <http://ladiaria.com.uy/articulo/2013/5/hay-humo-pero-no-blanco/> [consulté le 15 mai 2015].

²⁶² Ce chiffre est partagé par Federico Graña (entretien du 5 juin 2014), Julio Rey (entretien du 11 juin 2014) et Martín Collazo (entretien du 4 juin 2014).

²⁶³ Entretien avec Sebastian Aguiar, le 2 juin 2014.

²⁶⁴ ABRACINSKAS Lilián et LOPEZ GÓMEZ Alejandra (dir.) (2007), *op cit*; et JOHNSON Niki, LOPEZ GOMEZ Alejandra, SAPRIZA Graciela *et alii.* (dir.) (2011), *op cit*.

création d'un partenariat entre la faculté de sciences politiques et le Parlement en 2007²⁶⁵ pour l'amélioration de la recherche sur le genre et la politique, dirigé par Constanza Moreira, politologue et femme politique du FA (elle sera élue au Sénat pour la législature 2010-2015).

Du côté de la diversité sexuelle et du cannabis, le renouvellement scientifique est intégré aux demandes des organes gouvernementaux pour l'inclusion et les politiques de drogues respectivement. Ainsi, au sein du MIDES, est développé un programme d'action pour l'adaptation des politiques publiques aux enjeux de genre et de diversité sexuelle. Ce programme est l'aboutissement d'un travail de coopération entre *Ovejas Negras*, et notamment Diego Sempol, et le directeur national de politique sociale, Andrés Scagliola. En effet, la coopération entre ces organes commence en 2008 quand Andrés Scagliola prend son poste et décide de mettre en place des politiques pour l'inclusion économique et sociale des personnes transsexuelles, avec une approche intersectionnel, suivant les recommandations de *Ovejas Negras*²⁶⁶.

Or, après le succès de ces programmes, Andrés Scagliola puis le MIDES s'engagent en faveur du mariage homosexuel. Le 11 novembre 2011, Scagliola décide de devenir le premier (et seul au moment de cette recherche) haut fonctionnaire à révéler son homosexualité publiquement dans la presse²⁶⁷. De plus, grâce à son statut au sein du ministère, il réussit à entreprendre une campagne en faveur des droits, appelée « tous les droits pour toutes les personnes », notamment pour les demandes autour du mariage égalitaire en 2012. Scagliola déclare l'importance de l'engagement politique pour le changement, notamment au regard de « la révolution menée par Zapatero »²⁶⁸ en Espagne, pays où il habite entre 2002 et 2008. Le MIDES devient ainsi un allié de la cause pour le mariage égalitaire, avec une stratégie de publicisation, visualisation et encouragement de la recherche sur la diversité sexuelle, avec Diego Sempol à l'Udelar.

Parallèlement, les débats autour du cannabis sont générés au sein du département de sociologie de l'Udelar, par Sebastian Aguiar. En coordination les ONG *El Abrojo* et l'Institut d'études légales et sociales de l'Uruguay (IELSUR), Aguiar convoque à un « débat national sur les drogues », dans l'Udelar, en août 2010. Ce débat est encouragé par la JND, qui sous la

²⁶⁵ Pour plus d'informations voir le site du groupe parlementaire des femmes, disponible sur: <http://www.parlamento.gub.uy/parlamentaria/quienesomos.html> [consulté le 15 mai 2015].

²⁶⁶ A travers le programme de transfert conditionnel de fonds « Tarjeta Uruguay social » et les formations professionnelles pour les travailleurs sexuels voulant changer de métier. Voir à ce sujet le livre bilan du MIDES, *Diversidad sexual en Uruguay. Las políticas de inclusión social para personas LGBT del Ministerio de Desarrollo social (2010-2014)*, Montevideo: MIDES, 2014. Et la collection MIDES +A.

²⁶⁷ À la radio dans le programmes « No toques nada », puis dans un article de la revue *Brecha*. Entretien avec Andrés Scagliola, le 5 juin 2014.

²⁶⁸ *Idem*.

direction de Milton Romani, puis de Julio Calzada²⁶⁹, demande le changement de la conception des politiques publiques en faveur de la réduction des risques liées à la consommation des drogues. De plus, le débat compte avec la participation de l'Institut national de la jeunesse du MIDES, qui le légitime comme ayant une importance majeure au niveau national. Le débat compte avec les experts de plusieurs disciplines et dans son compte rendu, met en avant « l'urgence de l'abandon drastique et immédiat du modèle » de prohibition des drogues²⁷⁰.

Ce renouvellement scientifique met l'accent sur l'inadéquation de la législation par rapport à la réalité du problème. En effet, le travail de Giorgina Garibotto²⁷¹ montre qu'entre 2006 et 2009, des 1574 requêtes policières liées à la recherche du narcotrafic, 43,3% étaient de moins de 9 grammes de cannabis, et des 72 procès qui en ont abouti (encadré par des peines plancher), 87,5% sont liées à la possession de moins de 10 plantes. Ces chiffres révèlent que la grande majorité de la production nationale de drogue n'est pas liée au trafic illicite, et la conséquence de la législation actuelle est une surpopulation des prisons où les conditions de vie des prisonniers sont difficiles. C'est ainsi que l'implication des militants de l'espace de la cause des droits dans l'université et les organes gouvernementaux permet l'adoption du référentiel des droits par ces organismes.

En somme, l'action des militants sociaux au sein du forum des experts consiste à produire une série d'indicateurs et d'évaluations des politiques publiques existantes afin de souligner l'inadéquation des mesures en vigueur dans la société. Ainsi, en leur qualité d'experts universitaires, les militants produisent des conclusions qui incitent les autorités publiques à agir en faveur de l'élargissement des droits.²⁷² Leur succès en termes de mobilisation est toutefois conditionné à leur capacité d'avoir une incidence au sein du champ politico-électoral.

²⁶⁹ Milton Romani quitte la direction de la JND le 30 avril 2011.

²⁷⁰ Compte rendu de la JND sur ce travail universitaire du 31 mai 2012, disponible sur : http://www.infodrogas.gub.uy/index.php?option=com_content&view=article&id=351:publicacion-de-udelar-ayuda-al-debate-nacional-sobre-drogas&catid=14:noticias&Itemid=59 [Consulté le 16 mai 2015]

²⁷¹ GARIBOTTO Giorgina (2010), « Carceles y Drogas en Uruguay », in TRANSNATIONAL INSTITUTE et WASHINGTON OFFICE ON LATIN AMERICA *Sistemas sobrecargados. Leyes de drogas y cárceles en América latina*

²⁷² Trois exemples précis sur l'agenda des droits: JOHNSON Niki, ROCHA Cecilia et SEMPOL Diego, « La antesala de la ley de cuotas y la agenda de derechos », p 41- 60, in INSTITUTO DE CIENCIAS POLITICAS (2013), *Política en tiempos de Mujica III. A un año de las elecciones nacionales, Informe de Coyuntura N°12*, Montevideo : Estuario-Instituto de ciencia política Udelar ; JOHNSON Niki et SEMPOL Diego, « La agenda de género y de la diversidad sexual en la primera mitad del gobierno de Mujica », p 39-52, in INSTITUTO DE CIENCIAS POLITICAS (2012), *Política en tiempos de Mujica II. Un balance en mitad del camino, Informe de Coyuntura N°11*, Montevideo : Estuario-Instituto de ciencia política Udelar ; et, PEREZ Verónica, « La difícil consolidación de la agenda de género en la izquierda uruguaya », in INSTITUTO DE CIENCIAS POLITICAS (2011), *Política en tiempos de Mujica. En busca del rumbo, Informe de Coyuntura N°10*, Montevideo : Estuario-Instituto de ciencia política Udelar.

La mobilisation dans le forum de la communication politique

Comme le rappelle Laurie Boussaguet, « dans le forum de la communication politique l'enjeu principal est la conquête et/ou la conservation du pouvoir politique »²⁷³. De ce fait, l'enjeu pour les militants de l'espace de la cause des droits est de faire entrer les demandes dans les programmes des différents partis, en particulier du FA auquel beaucoup d'entre eux adhèrent, permettant ainsi la consolidation d'un débat public structuré autour de la question. Ainsi, le travail d'introduction du référentiel des droits apparaît sous le gouvernement Vázquez. Alors qu'aucune de ces demandes n'était présente lors du congrès du FA de 2003, qui a défini les lignes de gouvernement du parti pour la période 2005-2010 (la priorité étant de résoudre la crise économique et sociale), les trois demandes apparaissent plus ou moins explicitement dans les documents officiels du parti définissant la politique gouvernementale (en cas de victoire) pour la période 2010-2015.

Lors du congrès ordinaire de 2007, un besoin de continuer à avancer sur les drogues avec « une approche des droits humains » comme réalisé par la JND et le ministère de santé publique pour la période 2005-2010²⁷⁴ est mentionné. De même, les jeunesses des courants du FA se manifestent pour la réforme de la politique des drogues et l'inclusion des thèmes sur la sexualité. De plus, en 2008, lors du congrès extraordinaire, et face au veto présidentiel à la loi de l'IVG, le parti inclut l'avortement comme politique prioritaire²⁷⁵ et les jeunesses des différents partis demandent explicitement « le mariage des homosexuels »²⁷⁶. En outre, une motion spéciale centre la focale sur le problème des drogues et appelle à changer la politique en cette matière, argumentant que « la guerre contre le narcotrafic est un échec » et qu'il faut « une adhésion à une approche des droits individuels avec des forts liens sociaux (...) afin de revoir le problème en fonction de la réalité »²⁷⁷, même s'il n'y a pas de mention explicite sur le cannabis. En somme, et comme le rappelle un militant du FA, « à l'intérieur du parti commence à se consolider un agenda des droits, une révolution des droits »²⁷⁸.

Toutefois, le succès dans le forum politique dépend d'un réel relais parlementaire qui permet l'inscription sur l'agenda des demandes. Ceci n'est pas, au premier abord, une entrave, d'une

²⁷³ BOUSSAGUET Laurie, « Forum » in BOUSSAGUET-JACQUOT-RAVINET (dir.) (2014), *op. cit.* [disponible sur cairn.info]

²⁷⁴ FRENTE AMPLIO, *V Congreso Ordinario 'Compañero General Liber Seregni'*, décembre 2007, p. 14.

²⁷⁵ FRENTE AMPLIO (2008), *V Congreso Extraordinario 'Zelmar Michelini'*, 13 et 14 décembre 2008, p. 75.

²⁷⁶ *Idem.* P. 88.

²⁷⁷ FRENTE AMPLIO (2008a), *V Congreso Extraordinario 'Zelmar Michelini': Políticas públicas en drogas*, 13 et 14 décembre 2008, p. 4

²⁷⁸ Entretien avec Martin Berbereche, militant du MPP, le 5 juin 2014.

part du fait du positionnement civil-partisan des membres de la coalition, et d'autre part, du fait de la facilité d'accès aux preneurs de décision. Comme le rappelle Martín Collazo, « en Uruguay, il est très facile d'avoir accès aux *decision-makers* : si tu demandes un rendez-vous aujourd'hui il est très probable qu'il te le donnent pour la semaine prochaine »²⁷⁹.

C. Le relais politique de l'agenda des droits et la création des vraies coalitions de cause

Tel que le rappelle Diego Sempol, « en Uruguay, un pays centré dans les partis politiques (*partidocentrico*), la meilleure manière de générer un débat politique est avec un projet de loi »²⁸⁰. Ainsi, la stratégie d'action de l'espace de la cause des droits a été soit de rédiger soit d'influencer la rédaction des propositions de loi autour des trois demandes. Ce relais est la conséquence du lien fait en amont entre les forums, ce qui traduit une forte présence du référentiel des droits dans les différentes arènes de débat. Les hommes et femmes politiques qui décident de porter ces revendications jouent le rôle des médiateurs, c'est à dire les acteurs qui « expriment le rapport global-sectoriel »²⁸¹. Ainsi, les médiateurs vont chercher à faire le lien entre les demandes en termes des droits et la politique gouvernementale *néo-interventionniste*, dans l'objectif d'obliger l'Etat à agir face au dysfonctionnement du système.

Selon le modèle de la définition de l'agenda politique développée par Laurie Boussaguet et Pierre Muller²⁸², quand il y a activation d'un (ou plusieurs !) enjeux par la société civile, alors le « forum politique devient "suiveur" dans le processus de mise en agenda »²⁸³, c'est-à-dire que l'impact des hommes et femmes politiques sur le contenu des politiques publiques va être modéré. Dans le cas de l'*agenda des droits* en Uruguay, ceci est particulièrement vrai pendant le processus de rédaction des premiers projets de loi, qui vont traduire une mise en agenda réelle des revendications.

En Uruguay, l'enjeu est transversal (la reconnaissance des droits) et alors que le problème est reconnu (l'inadéquation du rapport global-sectoriel pour les politiques de l'avortement, le

²⁷⁹ Entretien collectif avec *Proderechos*, le 4 juin 2014.

²⁸⁰ Entretien avec Diego Sempol, le 2 juin 2014.

²⁸¹ MULLER Pierre (2005), *op cit*, p. 183.

²⁸² Ils proposent une typologie de 5 types de mise en agenda selon le rôle du forum politique dans la formulation des politiques publiques par 1) l'alternance, 2) l'action gouvernementale 3) la société civile, 4) une crise politique et 5) un choc exogène. In BOUSSAGUET Laurie et MULLER Pierre (2005), "L'Impact du forum politique sur la formulation des politiques publiques" in *Politiques et management public*, vol 23 n°3, p41-59.

²⁸³ BOUSSAGUET Laurie et MULLER Pierre (2005), *op cit*, p. 50.

mariage des personnes du même sexe et la consommation du cannabis ; et le non engagement politique du FA), et les solutions sont proposées (reconnaissance du droit de la femme à interrompre sa grossesse, des populations sexuellement diverses à se marier, des consommateurs de cannabis à se procurer la substance en sécurité), le changement de gouvernement en 2010 crée un *moment propice*, comme affirme Kingdon, pour la mise en agenda des propositions prônant un changement des politiques pour l'élargissement des droits. Le processus sera différent pour chacun des trois cas étudiés, mais ils répondent tous à l'intériorisation du diagnostic fait par la société civile organisée lors du forum politique. Néanmoins, il est important de souligner que, contrairement au modèle originel développé par Kingdon où le forum politique est dominé par l'action gouvernementale, en Uruguay, l'activation du courant politique se fait au sein du parlement. Ceci aura une importance notable sur le processus de prise de décision, que nous étudierons dans le chapitre suivant.

1. Une sixième proposition de loi en faveur de l'IVG

La revendication sur l'avortement est la seule revendication à être explicitée dans le programme de gouvernement du FA pour la période 2010-2015. Incluse dans le volet « Uruguay social, pour plus de justice et équité », cette inclusion est le travail d'un groupe de pression formé par Margarita Percovich, Susana Delmas, Deisy Tourné, Valeria Rubino et Federico Graña, en 2008 après le veto du président Vázquez. Cette proposition est vécue comme une dette du FA envers ses électeurs²⁸⁴, et le sujet est défini comme prioritaire en réaction au départ de Vázquez de la tête du FA.

C'est la sénatrice féministe Mónica Xavier qui rédige le nouveau projet de loi pour la légalisation de l'avortement, qui sera soumis au Sénat le 1^{er} juin 2012, avec le support de 13 autres sénateurs du FA. Il s'agit d'un projet de loi sur l'IVG dont l'article 1^{er} dispose que « toute femme adulte a le droit de décider de l'interruption volontaire de sa grossesse pendant les premières 12 semaines du processus de gestation »²⁸⁵, droit qui doit être assuré par le système national de santé (art. 2).

Selon Monica Xavier, elle prend en compte les demandes de la société civile afin que « l'Etat soit garant de l'exercice du droit des femmes à décider, sans que la condition économique fonctionne comme une limite pour certaines femmes et un privilège pour d'autres »²⁸⁶. Ainsi, la loi combine les dispositions ayant subies le veto présidentiel de Tabaré Vazquez, plus de

²⁸⁴ Entretien avec Margarita Percovich, le 14 juin 2014.

²⁸⁵ Le texte de la proposition de loi apparaît dans la retranscription de 17^e séance ordinaire du Sénat de la XLVII législature. Journal des séances, n° 87, vol 482, du 1 juin 2011, p 596. Disponible sur <http://www.parlamento.gub.uy/sesiones/AccesoSesiones.asp?Url=/sesiones/diarios/senado/html/20110601s0017.htm#pagina596> [Consulté le 13 mai 2015].

²⁸⁶ Echanges électroniques avec la sénatrice.

nouvelles mesures déjà testées par l'application des premiers dispositifs de consultation pré- et post-avortement mis en pratique depuis la loi de 2008. En ce sens, le projet est à la fois une proposition et une évaluation de la loi de *santé sexuelle et reproductive* de 2008. C'est pourquoi il fait consensus au sein des mouvements sociaux, notamment par les féministes qui le qualifient de « superbe » (*bárbaro*)²⁸⁷.

2. Le texte de loi pour le mariage égalitaire : entre réforme et adaptation du Code civil

Le processus de mise en agenda de la loi du mariage égalitaire est assez différent de celui sur l'avortement. En effet, l'organisation *Ovejas Negras* se charge du processus de rédaction, qui essaye à la fois de corriger les problèmes que présente à leurs yeux les lois espagnole (2005)²⁸⁸ et argentine (2010)²⁸⁹ sur ce sujet, et de générer un consensus général sur la tolérance de la diversité sexuelle.

Ayant suivi de très près le processus argentin²⁹⁰, Diego Sempol déclare avoir décidé de « travailler le projet sous une forme particulière, non pas avec l'agrégation d'une forme de mariage comme pour le modèle espagnol et argentin, mais comme une transformation radicale du Code civil, dans la mesure du politiquement possible »²⁹¹. La rédaction du projet de loi est en charge de Michelle Suarez, première avocate transsexuelle du pays, avec pour mission l'exclusion de « toute conception sexuelle du couple »²⁹². D'après elle, la rédaction cherche « à inclure les exclus et non pas à exclure les inclus »²⁹³. Son travail est centré sur la modification de tous les articles du Code civil qui font référence aux notions de femme ou d'homme et les remplacer par des notions neutres (*cónyuge*). Ce travail comporte, toutefois, un défi : que la loi du mariage égalitaire ne soit pas considérée comme une modification du Code civil, ce qui constituerait un risque pour son adoption car historiquement « toutes les tentatives de modification du Code civil passées ont échoué »²⁹⁴.

²⁸⁷ Entretien avec Margarita Percovich, le 14 juin 2014.

²⁸⁸ Pour une étude du processus voir PATERNOTTE David (2011), *Revendiquer le "mariage gay"*. Belgique, France, Espagne, Bruxelles: Editions de l'Université de Bruxelles.

²⁸⁹ Voir MAFFRE Juliette (2014), *op cit* ; ou en espagnol, BIMBI Bruno (2010), *Matrimonio Igualitario, Intrigas tensiones y secretos del camino hacia la ley*, Buenos Aires : Planeta.

²⁹⁰ Diego Sempol assiste le jour du vote et à la discussion argentine, notamment dans un intérêt de recherche comparative entre les mouvements homosexuels des pays du cône sud. Voir à ce sujet, sa thèse de doctorat en sciences sociales "Derechos sexuales en transición, movimientos gay lésbicos en el Cono Sur" à l'Universidad Nacional General Sarmiento, Buenos Aires (Argentine), soutenue en 2007. Pour une description détaillée de sa recherche, voir : [consulté le 15 mai 2015]

http://buscadores.anii.org.uy/buscador_sni/exportador/ExportarPdf?hash=0957d13f0d4d2aeb431fc53f007f0008

²⁹¹ Entretien avec Diego Sempol, le 2 juin 2014.

²⁹² Entretien avec Michelle Suarez, le 7 juin 2014.

²⁹³ *Idem*.

²⁹⁴ *Idem*.

Pour ce qui concerne la création d'un consensus général sur la question, l'objectif de *Ovejas Negras* est de rallier le plus grand nombre de courants politiques à leur cause. Ainsi, ils cherchent à « créer le projet de loi le plus consensuel possible »²⁹⁵ pour qu'il soit « politiquement incorrecte de se positionner contre ».²⁹⁶ C'est pourquoi, Federico Graña déclare avoir soumis le projet aux organisations féministes afin de voir « si elles trouvaient des contradictions à leurs revendications dans le projet ». Puis, la stratégie a été de proposer le texte de loi à tous les législateurs pour discuter le texte avant de l'inscrire formellement sur l'agenda politique. Ils commencent par la chambre de députés où, en raison du nombre, il est plus difficile de trouver une majorité. L'idée, selon Graña, est de permettre aux députés de l'opposition de porter également le projet. Or, dans les mots de ce dernier, « ils n'ont pas voulu ».²⁹⁷

Ainsi, c'est Sebastián Sabini, député depuis 2010 au sein du courant MPP et professeur d'histoire, qui prend le projet et décide de le porter à l'intérieur du groupe parlementaire du FA. Grâce à l'incidence politique forte de Federico Graña au sein du Parti communiste en particulier et du FA en général, la stratégie de *Ovejas Negras* change pour essayer d'engager le plus de courants du FA en faveur de la cause pour le mariage égalitaire. Ce militant déclare que l'organisation « [s'est] réunie avec tous les législateurs du groupe de gouvernement et [a] demandé que tous les courants du FA signent le projet »²⁹⁸. Selon lui, « l'idée était d'avoir des militants pour la cause, au-delà de leur orientation sexuelle. Des hommes ou des femmes qui voulaient agrandir les droits à une population que se les étaient vus niés ».²⁹⁹ Cette deuxième stratégie fonctionne, et le 31 août 2011 les parlementaires de tous les courants du FA présentent l'exposé des motifs de la loi à la Chambre des représentants.

3. L'autoproduction de cannabis : une initiative de loi pluri-partisane

L'entrée sur l'agenda de la loi du cannabis en 2010 se fait par un processus de rédaction conjoint entre les mouvements sociaux et les parlementaires des différents partis politiques. En effet, en 2010, il existe un consensus public sur le besoin de réguler le thème des drogues. Ceci est notamment reflété par la création dans la Chambre des représentants d'une *Commission spéciale sur les addictions, les conséquences et l'impact pour la société uruguayenne*, le 7 avril 2010. Cette commission est convoquée par le député du PN, Luis Alberto Lacalle Pou pour une étude « sans hypocrisie » des effets et conséquences de la

²⁹⁵ Entretien avec Federico Graña, le 5 juin 2014.

²⁹⁶ Entretien avec Michelle Suarez, le 7 juin 2014.

²⁹⁷ Entretien avec Federico Graña, le 5 juin 2014.

²⁹⁸ *Idem.*

²⁹⁹ *Idem.*

consommation des drogues³⁰⁰, et est notamment votée à l'unanimité par la chambre en raison du débat public sur les effets de la pâte base de cocaïne.

C'est ce même député qui présente seul un premier projet de loi pour la dépénalisation de « la production et la culture de cannabis destinées à la consommation personnelle »³⁰¹, le 10 novembre 2010. Ayant consommé du cannabis pendant sa jeunesse, et étant « la première personnalité politique à l'avoir reconnu publiquement »³⁰², il ancre ce texte de loi dans le « combat contre le narcotrafic »³⁰³. Cette proposition de loi offre une vision ambiguë du sujet, en permettant l'élargissement des droits aux auto-producteurs de cannabis, en même temps qu'elle introduit une répression plus forte du trafic de drogues, à travers l'augmentation des peines en cas d'infraction à la loi.³⁰⁴ Or, cette ambiguïté vaut à cette initiative l'opposition des députés des autres partis politiques et des mouvements sociaux qui revendiquant une légalisation plus large du cannabis.

Toutefois, un autre projet de loi arrive très vite sur l'agenda. Inspirés par l'initiative de Lacalle Pou, quatre jeunes députés s'engagent dans la rédaction d'un projet de loi alternatif, incités par deux cas médiatiques pendant les mois de janvier et février 2011. Il s'agit de l'emprisonnement de Alicia Castilla, âgée de 66 ans, militante pour l'utilisation du cannabis à fins médicales³⁰⁵, en raison de la possession de 29 plantes et 24 grammes de cannabis³⁰⁶, et de Mauricio Balitzki, travailleur d'usine, en possession de 6 plantes. Ces deux cultivateurs sont dénoncés suite à de conflits personnels³⁰⁷, mais les juges considèrent que la possession de cannabis dans chacun des cas dépasse la limite de la consommation personnelle. Or, aux yeux de Sabini, « ces cas révèlent que la loi s'attaque à des gens normaux »³⁰⁸ et ainsi son inadéquation vis-à-vis de la réalité des consommateurs de la substance.

³⁰⁰ La retranscription de la 9^e séance ordinaire de la Chambre de représentants de la XLVII législature. Journal des séances, n° 3637, du 7 avril 2010, p 596. Disponible sur : <http://www.parlamento.gub.uy/sesiones/AccesoSesiones.asp?Url=/sesiones/diarios/camara/html/20100407d0009.htm> [consulté le 13 mai 2015].

³⁰¹ Art. 1er de la proposition de loi du député Lacalle Pou en faveur de l'autoproduction de cannabis, le 10 novembre 2010. Disponible sur : [Consulté le 15 mai 2015] <http://www.parlamento.gub.uy/repartidos/AccesoRepartidos.asp?url=/repartidos/camara/d2010110424-00.htm>

³⁰² « Los legisladores que fumaron marihuana », article d'*El Observador* du 28 juin 2012, disponible sur : www.elobservador.com.uy/noticia/226984/los-legisladores-que-fumaron-marihuana/ [consulté le 15 mai 2015]

³⁰³ Titre de la proposition de loi du député Lacalle Pou en faveur de l'autoproduction de cannabis (note 298).

³⁰⁴ Pour un bilan, voir l'article « Lacalle Pou propone legalizar el cultivo de la marihuana » apparu en *180* le 11 novembre 2010. Disponible sur : <http://www.180.com.uy/articulo/15010> (consulté le 13 mai 2015).

³⁰⁵ Elle a notamment écrit les livres *Cultivo cannabis* (2005, Buenos Aires: Autores editores) et *Cultura cannabis* (2004, Buenos Aires: Autores editores)

³⁰⁶ Elle passe 3 mois en prison.

³⁰⁷ Selon des informations diverses, il semblerait qu'Alicia soit dénoncée par un voisin alors que Mauricio est dénoncé par le père d'un ami de son fils, avec lequel ce dernier se dispute.

³⁰⁸ Entretien avec Sebastian Sabini, le 6 juin 2014.

De plus, ces deux cas provoquent la mobilisation de la coalition pour la libéralisation du cannabis qui appelle le 24 février 2011 à un rassemblement pour fumer collectivement du cannabis devant la Cour suprême de justice, et qui nomme la marche du 7 mai 2011 avec l'étendard « plus de prisonniers pour avoir cultivé » (*no más presos por plantar*).

C'est ainsi que le député suppléant du FA, Nicolas Nuñez, ayant participé activement au Mouvement pour la libéralisation du cannabis depuis 2007, demande à Sebastián Sabini de présenter ensemble un projet pour la libéralisation de la production du cannabis. Cette idée est reprise au sein de la *Commission spéciale sur les addictions* et notamment deux députés, Fernando Amado du PC³⁰⁹ et Daniel Radío du Parti Indépendant (PI), vont se manifester en faveur de cette initiative pour une question des droits.

La rédaction de ce projet dit de « plantation et consommation du cannabis » est réalisée conjointement par ces quatre députés et la *coordinatrice pour la libéralisation du cannabis*. Ils défendent le droit à la consommation à partir de l'article 10 de la Constitution qui déclare que « nul (...) ne pourra être privé de faire ce que la loi n'interdit pas »³¹⁰. Ainsi, ils proposent la régularisation de l'autoproduction de cannabis et son utilisation pharmaceutique, avec un cadre juridique de référence qui limite la possession à un maximum de 25 grammes de cannabis et 8 plantes. Ces chiffres, même s'ils ne font pas consensus, sont proposés en accord avec les organisations des cultivateurs de cannabis, qui vont, en plus, proposer la possibilité de création des clubs de producteurs, où les affiliés ont droit à acheter la substance. De surcroît, le ministre de l'agriculture, Tabaré Aguerre, propose à Sabini d'inclure un ensemble de mesures pour la recherche scientifique autour de la plante et pour son utilisation industrielle³¹¹.

Ce projet de loi est ainsi présenté le 13 juillet 2013, à la *Commission spéciale pour les addictions*, avec la signature des quatre députés présents dans la rédaction et le soutien de 7 députés du FA supplémentaires. Ainsi, le rapport final de la commission, présenté par Sabini le 8 septembre 2011, s'aligne sur ces demandes³¹², et provoque l'éloignement du PN. Toutefois, c'est le projet de Nuñez-Sabini-Radio-Amado qui crée consensus au sein du mouvement social, qui marche le 5 mai 2012 en faveur de la loi, et la JND applaudit l'initiative des députés. En somme, la perspective des droits est reprise par les députés, dans cette mise en agenda pluri-partisane. Selon ces députés, et comme le résume Daniel Radío,

³⁰⁹ Fernando Amado ne siège pas pour autant dans la commission mais il décide de porter le projet par conviction personnelle. Echange informel avec Fernando Amado, le 12 juin 2014.

³¹⁰ *Constitución de la República*, Article 10. Disponible sur : <http://www.parlamento.gub.uy/constituciones/const004.htm> [Consulté le 15 mai 2015]

³¹¹ Entretien avec Sebastián Sabini, le 6 juin 2014.

³¹² Le rapport final [consulté le 10 mai 2015] est disponible sur : <http://www.parlamento.gub.uy/repartidos/AccesoRepartidos.asp?Url=/repartidos/camara/d2011100203-01.htm>

« même si c'était politiquement incorrecte à l'époque, j'ai dit à l'Assemblée que les gens ont le droit de consommer »³¹³.

Conclusion du chapitre

La mise en agenda de ces trois lois réussit en Uruguay grâce au processus conjoint de différentes organisations réunies dans l'espace de la cause des droits, qui parviennent à rallier le forum de la société civile (sous forme des coalitions contestataires), le forum des experts et des spécialistes, et le forum politique, pour une mise en agenda organisée de ces trois lois.

Les acteurs de cet espace de la cause des droits occupent des positions multiples dans la sphère sociale, et leurs différentes mobilisations se confortent l'une l'autre. Ils deviennent ainsi des médiateurs entre les différents forums, et leur stratégie se consolide avec la création d'un *agenda de droits*, instrument pour l'agrégation des trois enjeux dans une demande transversale, transsectorielle. Toutefois, le référentiel des droits que ces acteurs prônent n'est pas complètement évident dans l'ensemble de la société, et lors du débat parlementaire, des acteurs preneurs de décision montreront leurs réticences.

³¹³ Entretien avec Daniel Radio, le 12 juin 2014.

CHAPITRE 3 : LA PRISE DE DÉCISION, UNE LOGIQUE TRANSVERSALE ?

Où nous montrons que la prise de décision autour des trois lois est soumise à des difficultés au sein de chaque sous-système de politiques publiques, qui oblige à une forte médiation politique et par conséquent, un grand pragmatisme pour la rédaction finale des lois, sans nier à aucun moment le référentiel transversal pour l'élargissement des droits.

Nous avons vu que l'action de l'espace de la cause des droits est de concevoir l'enjeu des droits comme un problème transversal, c'est-à-dire, intégré de manière horizontale dans les trois secteurs concernés. Cette conception se traduit dans la conception d'un seul *agenda des droits* qui devient un instrument d'action publique afin de permettre l'inclusion du même référentiel lors du processus de rédaction des premières propositions de loi. Toutefois, tel que Joseph Kingdon le souligne, « une fois l'agenda défini, le processus [de prise de décision] est incontrôlable »³¹⁴ et de ce fait la négociation politique devient l'étape décisive pour le contenu final du texte des lois.

Dans notre étude, cette conception transversale de l'émergence présente une limite spécifique à la transversalité. Alors que Sophie Jacquot³¹⁵ identifie des problèmes de dilution de l'action publique (le *gender mainstream*) due à l'absence d'identification d'un secteur spécifique dédié à sa mise en œuvre ; nous identifions un problème lié aux contraintes exogènes qui s'imposent à l'*agenda des droits*, et notamment l'entrée en jeu de nouveaux acteurs avec un pouvoir particulièrement grand dans la prise de décision. C'est pourquoi nous tâcherons de montrer comment en Uruguay l'*agenda des droits* se voit confronté à des logiques exogènes à l'agenda conjoint qui mettent l'utilité de l'instrument en péril (A.), pour ensuite voir comment les acteurs entrepreneurs de cause se revendiquent du pragmatisme pour faire adopter les trois lois étudiées (B.) Toutefois, une question reste à résoudre : celle de l'adéquation globale-sectorielle des trois mesures prises, c'est-à-dire, la concordance entre les lois votées, les idées originelles des acteurs, et l'ensemble de la société (C.)

³¹⁴ « once the agenda is set, control over the process is lost » KINGDON John (1984) *op cit*, p.186.

³¹⁵ JACQUOT Sophie (2009), « La fin d'une politique d'exception. L'émergence du *gender mainstreaming* et la normalisation de la politique communautaire d'égalité entre les femmes et les hommes », *Revue française de science politique*, 59 (2), avril 2009, p. 247-277.

A. Les limites de la transversalité

Le maintien d'un enjeu sur l'ordre de jour politique est difficile en raison de la grande concurrence des demandes pour l'intervention de l'action publique. Ainsi, comme le souligne Philippe Garraud, « l'agenda n'est tout d'abord pas le produit de l'expression spontanée des “demandes sociales” et encore moins celle de la libre compétition de groupes. L'inscription durable d'un problème à l'agenda (quel qu'il soit) nécessite des ressources, des mobilisations, des coalitions et des transactions entre groupes, et est nécessairement le produit de rapports de force »³¹⁶.

En ce sens, la conception de l'*agenda des droits* comme un instrument transversal pour les demandes nécessite un support politique réel pour réussir, à la fois tant pour protéger les solutions prônées dans chaque secteur que pour empêcher la compétition des trois propositions de loi sur l'agenda parlementaire. Or, sur ces deux aspects, l'*agenda des droits* se voit très vite ébranlé : le FA est incapable d'assurer le support des députés et le respect du calendrier prédéfini dans l'espace de la cause des droits. C'est à cause de la sensibilité de la question de l'avortement et d'un intérêt soudain de l'exécutif pour la question des drogues que la stratégie d'action des mouvements sociaux est mise en cause.

1. Les difficultés de la loi sur l'avortement

La première limite de l'*agenda des droits* est le refus du gouvernement de considérer ces sujets comme politiques. Comme conséquence de la nature des partis politiques uruguayens, étant plutôt des coalitions de courants, l'obtention de la majorité absolue au Parlement par un parti (en l'occurrence le FA) ne traduit pas un soutien automatique de tous les courants aux demandes portées au sein du parti. En somme, en Uruguay seuls les sujets déclarés politiques par les chefs de parti bénéficient d'un alignement politique de l'ensemble des législateurs du parti (menacés de sanctions en cas de non respect). En conséquence, les autres sujets sont laissés à la liberté personnelle de chaque législateur. Cette procédure est appelée 'discipline partisane' (*disciplina partidaria*) et l'Uruguay se caractérise pour la grande importance que les législateurs portent à cette procédure.

C'est dans ce contexte que le gouvernement de José Mujica n'apporte pas de soutien officiel à l'*agenda des droits*. Marqué par son identité révolutionnaire et par la conjoncture du pays (et de la région) où la sécurité est vue comme le sujet qui préoccupe le plus les uruguayens,

³¹⁶ GARRAUD Philippe, « Agenda/Émergence », in BOUSSAGUET-JACQUOT-RAVINET (dir.)(2014), *op cit*, p. 60.

Mujica centre l'action de son gouvernement sur la pauvreté et la sécurité.³¹⁷ De plus, il va même jusqu'à considérer que l'*agenda des droits* est une « distraction »³¹⁸ pour la gauche. Cette position gouvernementale a des conséquences politiques réelles, car de manière inattendue mais sans surprise, le FA se trouve face à une absence des voix parlementaires pour faire passer la loi de l'avortement. En effet, Mujica déclare pendant la campagne présidentielle de 2009 et en référence à l'avortement, qu'il n'émettra pas son veto présidentiel à aucune loi en même temps qu'il affirme son refus d'utiliser la discipline partisane³¹⁹. De plus, il déclare explicitement qu'il ne prendra pas « l'initiative »³²⁰ de porter une nouvelle loi sur l'avortement au Parlement.

Or, après la défaite qu'a signifiée le veto de 2008 pour les militants et les députés du FA, cette décision gouvernementale de ne pas prendre de décision est vécue comme une entrave à l'*agenda des droits*. Comme le résume Diego Sempol, « Mujica présente un scénario moins favorable que Tabaré Vázquez. Contrairement à ce que l'on croit de l'extérieur, Mujica n'est absolument pas intéressé par l'*agenda des droits*. Peut-être la seule différence est qu'il laisse faire tant qu'on n'interfère pas dans son agenda gouvernemental »³²¹. Cette position du président est d'autant plus remarquée car au sein de l'opposition, le chef du PC, Pedro Bordaberry, considère que l'avortement est un sujet politique. Ceci a pour conséquence d'empêcher le sénateur Ope Pasquet et le député Fernando Amado de voter en faveur de la loi, alors qu'ils se déclarent favorables à une telle mesure.

Ainsi, le contexte dans lequel se développe la loi de l'IVG est incertain. Après la présentation de la proposition de loi au Sénat en juin 2011, le texte de la sénatrice FA Mónica Xavier entre sur l'agenda du jour de la *Commission de Santé publique* le 8 novembre, où il ne reçoit presque aucun amendement. Le texte est finalement adopté pendant la séance du 27 décembre 2011, avec le support des 17 sénateurs du FA contre les 14 de l'opposition. Mais, lors du passage à la Chambre des représentants, deux députés du FA³²² manifestent leur opposition à la loi : Victor Semproni et Andrés Lima (du courant MPP). Le premier propose de changer la

³¹⁷ GARCÉ Adolfo et YAFFÉ Jaime (2014), *La era progresista. Hacia un nuevo modelo de desarrollo*, Montevideo : Fin de siglo.

³¹⁸ Déclarations du président Mujica le 29 janvier 2013: « il y a une gauche qu'a oublié de discuter la lutte pour le pouvoir et maintenant se distrait en discutant le mariage égalitaire », SEMPOL Diego(2013) *op cit*, p 236

³¹⁹ « Mujica dijo que en su gobierno no habrá vetos ni disciplina partidaria », article de *La Red 21*, le 10 avril 2010, disponible sur : <http://www.lr21.com.uy/politica/406099-mujica-dijo-que-en-su-gobierno-no-habra-vetos-ni-disciplina-partidaria>. [Consulté le 15 mai 2015].

³²⁰ « Rechazo general a plebiscitar el aborto : partidarios », article d'*El País*, le 17 novembre 2009, disponible sur : <http://www.hacelosvaler.org/Rechazo-general-a-plebiscitar-el.html> [Consulté le 15 mai 2015].

³²¹ Entretien avec Diego Sempol, le 2 juin 2014.

³²² Les députées FA, Daniela Paysee et Ivonne Pasada, déclarent leur réserve vis-à-vis de la loi mais ne se manifestent pas contre.

figure de la « légalisation » pour celle de la « dépénalisation »³²³, mais affirme que s'il est le seul député opposé, il votera la loi avec le reste du parti³²⁴. Le deuxième, Andrés Lima, s'oppose à toute possibilité légale permettant la pratique de l'avortement et par conséquent refuse de voter toute loi autorisant l'IVG.

Ces oppositions conduisent au groupe parlementaire du FA à reporter la discussion de la proposition de loi et la sortir de l'agenda du jour de la *Commission de Santé publique* de la Chambre des représentants le 11 avril 2012. Parce que l'avortement ne fait pas parti des sujets prioritaires du gouvernement, la tactique des médiateurs du FA est de donner plus de temps à la négociation politique privée³²⁵. Or, la conjoncture politique du moment est défavorable à cette négociation, notamment car en avril et mai 2012, Mónica Xavier est en pleine campagne interne pour la présidence du FA³²⁶.

C'est ainsi que l'*agenda des droits* dans son ensemble se trouve menacé par le blocage du député FA Andrés Lima au texte de loi sur l'IVG. Malgré la stratégie de conception de l'instrument de l'*agenda des droits* comme transversal, la vision du problème de l'avortement en termes du droit de la femme est loin d'être partagée au sein du parti de gouvernement. Or, la non prise de décision du gouvernement met en péril l'instrument transversal, car faire passer le mariage égalitaire et la libéralisation du cannabis avant l'IVG signifie désintégrer l'agenda en trois politiques distinctes et en compétition mutuelle pour les ressources publiques. Tel que le dit Federico Graña : « Quand l'avortement a été bloqué, le mariage comptait avec les voix pour passer. Mais nous [*Ovejas Negras*], nous ne pouvions pas trahir l'alliance »³²⁷.

Au sein de l'espace de la cause des droits, la décision est de mobiliser les ressources politiques pour garder la stratégie d'origine. Ceci se fait, selon Graña, en exerçant une pression à l'intérieur du FA pour que le sujet soit considéré comme politique : du fait que le programme de gouvernement du FA énonce explicitement l'IVG comme une des mesures à adopter pendant le quinquennat³²⁸, alors le sujet pourrait être déclaré prioritaire par le groupe parlementaire. Or, une décision inattendue du gouvernement met tout le système en péril.

³²³ « Corre riesgo la aprobación de la despenalización del aborto » article de *Espectador*, le 18 novembre 2011. Disponible sur : <http://www.espectador.com/politica/226680/corre-riesgo-de-aprobacion-la-despenalizacion-del-aborto> [Consulté le 15 mai 2015].

³²⁴ « El Frente Amplio quiere votar en abril la ley del aborto », article d'*El País* du 14 mars 2012, disponible sur : <http://andreslimadiputado.blogspot.fr/2012/03/diario-el-pais-14-de-marzo-de-2012.html> [Consulté le 15 mai 2015].

³²⁵ Entretien avec Luis Gallo, le 12 juin 2014.

³²⁶ Mónica Xavier sortira gagnante de l'élection à la présidence du FA dans les élections internes du 27 mai 2012.

³²⁷ Entretien avec Federico Graña le 5 juin 2014.

³²⁸ FRENTE AMPLIO (2008), *op cit.* p. 82

2. La priorisation de la question du cannabis par le gouvernement

Le 19 juin 2012, le gouvernement de José Mujica décide de changer drastiquement la politique de drogues de l'Uruguay, en proposant la régulation du marché du cannabis par l'Etat. En effet, le gouvernement uruguayen propose explicitement d'intégrer « la légalisation régulée et contrôlée du cannabis, avec un fort contrôle étatique sur la production »³²⁹ dans les mesures du Cabinet de sécurité contre le trafic de drogues, appelées « Stratégies pour la vie et le vivre-ensemble ». Ces mesures sont la réponse à une opinion publique de plus en plus concernée par la question de la sécurité.

Alors que le pays est considéré « le champion de l'Amérique latine en matière sociale »³³⁰ en raison de sa croissance et sa politique de redistribution réelle³³¹, le sujet qui préoccupe le plus les uruguayens en août 2012 est la sécurité (34%) suivi par les drogues (21%)³³². Cette préoccupation générale se voit alimentée par deux éléments. D'une part, le 17 avril 2012, les 35 000 signatures nécessaires pour convoquer un référendum d'initiative populaire pour baisser l'âge de la responsabilité personnelle de 18 à 16 ans sont réunies. Cette campagne, appelée « Commission national pour vivre en paix » (*Comisión nacional para vivir en paz*), est motivée par le PC et le PN, et symbolise l'opposition à la politique du FA sur la question de sécurité.

D'autre part, l'opinion publique est effrayée par la « transmission démesurée dans les chaînes de télévision »³³³ d'une vidéo filmant un assassinat effectué par trois mineurs, dans un quartier populaire du centre de Montevideo. En effet, le 11 mai 2012, trois jeunes entrent dans les locaux de *La Pasiva* et tirent sur le serveur Gastón Hernandez pour le voler. La scène est enregistrée par les caméras de sécurité et la vidéo est transmises aux chaînes télévisées. Ceci

³²⁹ Communiqué de presse de la Présidence de l'Uruguay sur la présentation des « Stratégies pour la vie et le vivre ensemble », le 20 juin 2012. Disponible sur : <http://www.presidencia.gub.uy/Comunicacion/comunicacionNoticias/gabinete-seguridad-presento-paquete-15-medidas-promover-convivencia-ciudadana> [Consulté le 15 mai 2015].

³³⁰ MERKLEN Denis, « José Mujica. Un homme politique au pouvoir », p. 27-48 ; in *Cahiers des Amériques latines* (2014) *op cit.* [disponible sur cal.revues.org]

³³¹ Quiñones Mariela, Supervielle Marcos, « L'action sociale du gouvernement du Frente Amplio », *Problèmes d'Amérique latine* (2009) *op cit.*, p. 79-94 et Olesker Daniel, « Un modèle économique en mutation ? L'Uruguay dans le contexte économique régional et international », *Problèmes d'Amérique latine* (2009) *op cit.*, p. 63-78 [disponible sur [Cairn.info](http:// Cairn.info)].

³³² Enquête de FACTUM du 17 août 2012, disponible sur <http://www.factum.edu.uy/node/636> [consulté le 15 mai 2015]

³³³ Entretien avec Julio Calzada, le 11 juin 2014.

crée un buzz médiatique et la vidéo est diffusée « 48 fois en 36 heures »³³⁴ accompagnée d'une légende où les jeunes sont associés à des consommateurs de pâte de coca.³³⁵

Or, malgré le contexte sensible à la problématique des drogues, la mesure du gouvernement du FA de réguler le marché du cannabis comme moyen de faire face aux questions d'insécurité publique est une surprise par la totalité des acteurs. Etant en contradiction avec les traités internationaux prônant la prohibition des drogues,³³⁶ l'engagement du gouvernement pour contrôler le marché du cannabis et ainsi le régulariser n'était pas attendu sur la scène publique, nationale ou internationale.

Pour autant, cette décision a des conséquences négatives sur l'*agenda des droits*. Alors qu'au sein de l'espace de la cause des droits existe une stratégie d'action commune pour la réussite des trois lois, la proposition du gouvernement traduit la priorisation de celle qui se trouvait en troisième position dans le calendrier commun, et par conséquent, la réduction des ressources, et notamment de temps, pour traiter les deux autres : sachant que pendant l'année électorale 2014 aucun débat politique ne sera viable dans le pays, les défenseurs de la cause des droits se voient dans l'obligation de porter les trois mesures dans l'espace d'un an et demi, ce qui, politiquement parlant, est court.

Ainsi, les trois mesures sont confrontées à des difficultés diverses. Le risque majeur pour la question du mariage égalitaire est celui d'être coincé entre les discussions sur l'IVG et le cannabis, et donc de sortir de l'agenda alors que les voix permettant son adoption sont assurées. De son côté, la difficulté pour la loi de l'avortement réside dans l'absence de consensus qui retarde son adoption, et surtout, le très possible retour de Tabaré Vázquez à la présidence du pays. En effet, suite au veto présidentiel à la *loi sur la Santé sexuelle et reproductive* de 2008, Vázquez quitte son courant politique, le Parti socialiste. Pour autant, en novembre 2010, il se positionne déjà comme figure emblématique de ce courant pour la commémoration des 100 ans du Parti socialiste³³⁷ et en juillet 2010 il est considéré comme le « candidat indiscutable »³³⁸ du FA pour les présidentielles de 2014.

³³⁴ Posture de Julio Calzada le 1^{er} juillet 2012 dans le débat « Drogues, individu et société » de l'Espace interdisciplinaire de l'Udelar ; in REPETTO Lorena (2013), *Regulación del cannabis ¿un asunto de seguridad? Entrada y mantenimiento de agenda de un problema de política pública*. Monografía final de la Licenciatura en Ciencia política, FCS, Udelar, 2013, p 43.

³³⁵ Par la suite l'investigation donne comme coupable une ancienne employée du même restaurant, et est prouvé que les jeunes n'agissaient pas sous l'effet des drogues.

³³⁶ Notamment à travers la *Convention unique sur les stupéfiants* (1961), la *Convention sur les substances psychotropes* (1971) et la *Convention contre le trafic illicite de stupéfiants et des substances psychotropes* (1981) de l'ONU.

³³⁷ La retranscription du discours de Tabaré à l'occasion du centenaire du Parti Socialiste de l'Uruguay, le 26 novembre 2010, est disponible sur : <http://www.flis.uy/noticias/1-noticias-de-prensa/599-discurso-del-dr-tabare-vazquez-por-los-100-anos-del-partido-socialista-.html> [Consulté le 15 mai 2015].

³³⁸ « Candidato indiscutido », article de *La Diaria* du 22 juillet 2011, disponible sur : <http://ladiaria.com.uy/articulo/2011/7/candidato-indiscutido/> [Consulté le 15 mai 2015].

Enfin, en ce qui concerne la loi de cannabis, la position gouvernementale entend concurrencer le référentiel des droits inscrit dans la proposition en faveur de l'auto-culture. En effet, les positions initiales du gouvernement s'opposent « tout court »³³⁹ à l'autoproduction, et la conception du président et du ministre de la défense Eleuterio Fernandez Huidobro, méprisent toute référence à la consommation comme un droit. Une des mesures prônées dans les « Stratégies pour la vie et le vivre-ensemble » ira même jusqu'à proposer l'hospitalisation sans consentement des consommateurs abusifs des drogues, même si elle est abandonnée par la suite.

La position du gouvernement met à mal la stratégie transversale développée au sein de l'espace de la cause des droits, car, d'une part, un des enjeux est valorisé au détriment des autres, créant ainsi une compétition pour les ressources étatiques, et d'autre part, la vision gouvernementale ne s'inscrit pas dans le référentiel des droits, voire s'oppose à celui-ci. C'est dans ce contexte que le travail des médiateurs en faveur des droits change du programmatique au pragmatique, et de ce fait affaiblit la coalition porteuse du référentiel des droits.

B. La médiation comme stratégie des parlementaires du FA

La médiation politique se base à la fois sur un processus normatif (il faut changer) mais aussi cognitif (il faut changer dans un sens, *pour une cause*). Ainsi, comme le théorise Paul Sabatier, « la prise de décision (...) peut être comprise comme une compétition entre coalitions de cause, chacune étant constituée d'acteurs provenant d'une multitude d'institutions (...) qui partagent un système de croyances lié à l'action publique et qui s'engagent dans un effort concerté afin de traduire des éléments de leur système de croyance en une politique publique »³⁴⁰. Le changement de l'action publique est donc matérialisé par l'arrivée d'une nouvelle coalition à la tête d'un sous-système de politiques publiques. L'enjeu est donc de savoir comment se produit le conflit entre les systèmes de croyance et notamment la médiation entre les différentes coalitions en jeu.

Pour Sabatier, deux aspects sont importants dans le processus de médiation : l'apprentissage et les intermédiaires. L'apprentissage est compris comme le processus temporel où le renouvellement des connaissances sur un sujet et la confrontation des différents systèmes de

³³⁹ « Autocultivo de Marihuana : primero fue un no rotundo ahora es sí », article de *Subrayado* du 2 juillet 2012, disponible sur : <http://www.subrayado.com.uy/Site/noticia/13893/autocultivo-de-marihuana-primero-fue-no-rotundo-ahora-es-si> [Consulté le 15 mai 2015].

³⁴⁰ SABATIER Paul et SCHLAGER E (2000). « Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines », *Revue Française de Science Politique*, n° 50, vol 2, p 227.

croissance permettent de trouver la politique qui fait consensus au sein du secteur des politiques publiques. Or, c'est pendant ce processus qu'entrent en jeu les intermédiaires (*policy brokers*) ayant le pouvoir de jouer un rôle d'arbitres en faveur du consensus. Pour Sabatier, ces intermédiaires sont obligatoirement extérieurs aux coalitions, et dans le contexte uruguayen, ceci pose problème.

En effet, alors que dans chacun des trois sous-systèmes la coalition en faveur des droits se voit confrontée à la coalition pour le maintien du *statu quo* (et donc opposé aux trois réformes), avec la priorisation de la question du cannabis par le gouvernement, les trois secteurs vont voir surgir de manière plus ou moins intense une nouvelle coalition défendant un référentiel nouveau. Or, afin de mener à bien leur stratégie, quelques acteurs de l'espace de la cause des droits vont jouer le double rôle de médiateurs et d'intermédiaires, c'est à dire que d'un côté, ils portent et défendent leur référentiel des droits, mais d'un autre côté, ils sont prêts à négocier pour trouver le consensus. C'est pourquoi ces acteurs peuvent être appelés, selon les termes de Kingdon, des entrepreneurs des politiques publiques (*policy entrepreneurs*)³⁴¹.

Ainsi, en tant que processus parlementaire et non pas gouvernementale, la prise de décision est à la fois affectée par l'absence de leadership, mais bénéficie de moins de contraintes politiques en termes électoraux. Ceci permet aux parlementaires entrepreneurs des politiques publiques d'avoir une marge de manœuvre très large au moment de la rédaction finale des textes de lois. Et c'est justement dans la définition de la mise en œuvre des différentes politiques publiques que les lois vont permettre une perméabilité, plus ou moins explicitée, du référentiel des droits. La médiation s'éloigne de, mais n'exclut guère, l'*agenda des droits*.

1. L'IVG : entre droit des femmes et santé publique

En raison de l'opposition du député Andrés Lima et de la priorisation de la question du cannabis par le gouvernement, quelques députés du FA et des représentants de la cause des droits décident de se rapprocher du député PI, Ivan Posada, qui depuis 2001 propose sans écho un projet alternatif aux différentes propositions de loi pour la légalisation de l'avortement.

En effet, avec le soutien du philosophe Agustín Courtoisie, Posada propose une proposition de loi dite de « troisième voie »³⁴² lors du débat parlementaire sur la question de l'IVG en

³⁴¹ KINGDON John (1984), *op cit.*

³⁴² Correspondance personnelle avec Courtoisie, mai-juin 2014.

2002. Cette proposition entend « dépasser le débat entre le droit de la femme et le droit de l'enfant non né »³⁴³ et propose une solution au problème de la clandestinité des avortements et de la mortalité des femmes. Selon les rédacteurs de ce projet de loi, « effectivement, au final, c'est la femme qui décide sur l'interruption de sa grossesse. Mais seulement après avoir consulté d'autres acteurs qui cherchent à l'aider »³⁴⁴. Cette proposition de Posada est inspirée d'une loi approuvée en République Fédérale d'Allemagne en 1976, où l'avortement est autorisé jusqu'à la 12^e semaine de grossesse en cas de risque de santé pour la mère ou l'enfant, en cas de viol, ou à cause d'une « situation insoutenable émotionnellement ou économiquement »³⁴⁵. De plus, Posada exige qu'avant que la femme puisse interrompre sa grossesse, elle consulte trois médecins différents et respecte un délai de réflexion d'une semaine³⁴⁶. C'est pourquoi ce projet de loi est dit des « circonstances, délais et prérequis »³⁴⁷, non pas pour la légalisation de l'avortement mais pour la régulation de la pratique. En ce sens, le référentiel prôné par Posada n'est pas celui des droits mais de la régulation d'une réalité présente dans le pays.

Cette proposition de loi est rédigée comme une alternative au projet de légalisation de l'IVG présenté par le FA en 2002, mais le texte ne trouve aucun écho parlementaire ou médiatique avant 2012. Ce n'est qu'à cause de la conjoncture défavorable au projet de Monica Xavier, défendant le droit de la femme à disposer de son propre corps, que des parlementaires du FA décident de se rapprocher de Posada et lui proposent de voter son texte de loi. Comme l'affirme Posada lui-même : « je n'étais pas la voix numéro 50 dont le FA avait besoin pour faire passer la loi. En réalité le FA m'a donné les 49 voix dont j'avais besoin pour faire passer mon projet »³⁴⁸.

Le comité du FA est composé par les sénateurs Constanza Moreira et Luis Gallo, avec le soutien de Mónica Xavier (qui exerce désormais la présidence du FA et est, par conséquent, moins disponible), et du député Juan Carlos Souza. Ces trois législateurs ont des rapports plus ou moins directs avec la question de l'avortement : Luis Gallo est médecin de formation qui considère « absolument nécessaire »³⁴⁹ la dépénalisation de l'IVG en raison de la mortalité des femmes, Constanza Moreira défendait l'avortement depuis une position féministe à l'université en sa position de directrice du département de science politique de l'Udelar, et

³⁴³ Agustin COURTOISIE et María URRUZOLA (2001), « Aborto: ¿Despenalización o mediación? », *Cuadernos en Marcha* n° 170, février mars 2001.

³⁴⁴ Correspondance personnelle avec Courtoisie, mai-juin 2014.

³⁴⁵ Voir à ce sujet, Myra MARX FERREE, et al. (2002) *Shaping Abortion Discourse : Democracy and the Public Sphere in Germany and the United States*, Cambridge : Cambridge Uni Press, p 34-35.

³⁴⁶ Dans la loi de RFA de 1976, le nombre des médecins s'élevé à deux et le délais de réflexion est de 3 jours.

³⁴⁷ Entretien avec Posada, le 3 juin 2014.

³⁴⁸ *Idem*.

³⁴⁹ Entretien avec Luis Gallo, le 12 juin 2014.

Juan Carlos Souza, que « n'avait jamais travaillé sur l'avortement avant »³⁵⁰ décide de s'engager pour ce sujet grâce à la pression de sa suppléante, Valeria Rubino, militante de *Ovejas Negras*. De plus, grâce à la proximité de ces parlementaires avec le mouvement social, à cette réunion informelle sont invitées Romina Napiloti de *Proderechos* et l'avocate de *Cladem Uruguay*, Ana Lima.

La position pragmatique des militants de l'espace de la cause des droits qui font pression sur le FA se base, selon Lilian Celiberti, sur « la croyance qu'avec une régulation, et si l'avortement n'est plus clandestin, les femmes peuvent s'approprier l'avortement comme un droit »³⁵¹. En effet, les entrepreneurs de cause considèrent qu'une loi telle que Posada la définie « est mieux que rien »³⁵² et que « même si ce n'est pas une victoire pour le féminisme, c'est une victoire pour les femmes »³⁵³.

Selon Romina Napiloti, ils forgent cette position en traduisant les instances de consultation proposées par Posada en termes pratiques. En effet, la loi prévoit « une équipe interdisciplinaire (...) composée au moins par trois professionnels, dont un médecin gynécologie, un spécialiste en santé psychique et un spécialiste des services sociaux »³⁵⁴, ce qui peut conduire à la présence d'un opposant à l'avortement au sein de l'équipe. Mais, en pratique, il existe dans le pays, depuis la loi de 2008, des équipes de santé sexuelle et reproductive « déjà pluridisciplinaires et sensibles à l'avortement car en contact direct avec les femmes voulant interrompre leur grossesse »³⁵⁵. Pour les militants, il suffit de mobiliser ces équipes en faveur de l'avortement pour pouvoir « assurer le droit à toutes les femmes »³⁵⁶ d'accéder à la pratique. De plus, selon Napiloti, cette tactique est d'autant plus réaliste dans les départements de l'intérieur du pays, car il n'existe pas de ressources économiques pour former une nouvelle équipe pluridisciplinaire chargé seulement des IVG. En somme, comme le résume Luis Gallo, « on accepte le projet car il est viable de le mettre en œuvre avec le ministère de la santé sans trop de problèmes ».³⁵⁷

C'est ainsi qu'au sein du Parlement, les législateurs du FA arrivent à un consensus avec Ivan Posada grâce à l'appui de quelques militants de l'espace de la cause des droits. Ainsi, le nouveau texte de loi, qui Selon Posada « correspond en 95% à celui de 2002 »³⁵⁸, est présenté dans une nouvelle *Commission spéciale à finalité de traiter les projets liés à l'IVG*, créée le

³⁵⁰ Entretien avec Romina Napiloti, le 10 juin 2014.

³⁵¹ Entretien avec Lilian Celiberti, le 12 juin 2014.

³⁵² Entretien avec Diego Sempol, le 2 juin 2014.

³⁵³ Entretien avec Romina Napiloti, le 10 juin 2014.

³⁵⁴ Art 3 de la loi, in *Ley n° 18.987 sobre la Interrupción voluntaria del embarazo*.(2012), *op cit*.

³⁵⁵ Entretien avec Romina Napiloti, le 10 juin 2014.

³⁵⁶ *Idem*.

³⁵⁷ Entretien avec Luis Gallo, le 12 juin 2014.

³⁵⁸ Entretien avec Posada, le 3 juin 2014.

30 juillet 2012, et formée par des membres des deux chambres du parlement. Cette commission approuve le projet rédigé entre Posada et le FA le 10 septembre 2012, et la Chambre des représentants (50 voix contre 49) puis le Sénat (17 voix contre 14) approuveront le texte le 25 septembre et le 17 octobre respectivement. Finalement, le président Mujica signe le projet le 22 octobre 2012, dépénalisant, une fois pour toutes, l'avortement en Uruguay.

Toutefois, la conception de l'avortement comme un problème de santé publique n'est pas partagée au sein de la coalition contestataire en faveur des droits. Ainsi, se produit une forte scission entre le pôle de MYSU et les autres organisations en faveur de l'IVG. Déjà pendant le processus de négociation effectué lors de la dernière commission bicamérale centrée sur le sujet de l'IVG, MYSU décide de se positionner contre le texte de loi de Posada et réalise des auditions³⁵⁹ indépendamment de la *coordinatrice pour la légalisation de l'avortement*, représentée par *Proderechos*³⁶⁰. De plus, le lendemain du vote de la loi, cette organisation décide de convoquer à une conférence de presse au nom de la *coordinatrice*, mais sans consulter avec les autres organisations³⁶¹, pour critiquer la loi votée.

En somme, le référentiel des droits est rendu volontairement implicite par les entrepreneurs des politiques publiques proches de l'espace de la cause des droits. Ceci est la conséquence d'une médiation politique pour le succès de la loi, en raison des contraintes extérieures qui font pression sur l'*agenda des droits*. Toutefois, la logique des droits n'est pas abandonnée, car les entrepreneurs de cause n'acceptent ces mesures que parce que les caractéristiques institutionnelles existent pour la mise en œuvre effective des dispositions de la loi. En ce sens, les acteurs jouant les intermédiaires intègrent leur vision du monde dans la loi finalement adoptée. Il s'agit d'un juste milieu entre leurs idées en faveur des droits, leurs intérêts pour la réussite de l'*agenda des droits* et les institutions dédiées à la mise en œuvre de la politique. C'est pourquoi nous pouvons considérer ces acteurs comme pragmatiques.

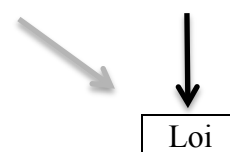
³⁵⁹ Ainsi, ils mobilisent toutes organisations attachées à leur pôle, notamment la faculté de psychologie de l'Udelar, représentée par Alejandra López Gomez, et le PIT-CNT

³⁶⁰ « Últimos recursos » article de *La Diaria*, du 23 août 2012, disponible sur : <http://ladiaria.com.uy/articulo/2012/8/ultimos-recursos/> [consulté le 16 mai 2015].

³⁶¹ Point de vu partagé par Romina Napoliti de *Proderechos* et Lilian Celiberti de *Cotidiano Mujer*.

Tableau 2 : Coalitions de cause en conflit autour de la question de l'avortement

<u>Coalition :</u>	Pour la vie des enfants non nés	Pour le droit de la femme à choisir	Pour la santé publique
<u>Référentiel :</u>	Toutes les vies sont sacrées.	Chacun doit vivre en plein exercice de la liberté individuelle et en égalité de droits.	L'Etat ne peut pas permettre la mort des femmes en situation de clandestinité.
<u>Orientation :</u>	Aucune vie (et donc aucun embryon) ne peut être tué volontairement.	La femme a le droit de décider de son propre corps.	L'Etat doit réguler la pratique pour éviter la clandestinité des femmes mais lui enlever le monopole de la décision.
<u>Instrument :</u>	Conserver la loi de pénalisation de l'avortement.	Adopter l' <i>agenda des droits</i> où la femme acquiert la liberté de décision sur son corps et par conséquent légaliser la pratique de l'avortement.	Créer des instances de réflexion commune (équipes pluridisciplinaires) pour l'étude des <i>circonstances, délais et prérequis</i> permettant à la femme de subir une IVG.



2. Le mariage égalitaire et les difficultés procédurales

Le processus de prise de décision pour l'adoption de la loi du mariage égalitaire a été très différent à celui de la loi sur l'IVG. Alors que le texte de loi compte sur l'appui du groupe parlementaire du FA, et donc avec les voix nécessaires pour son adoption, le rapporteur de la loi, le député FA Sebastián Sabini (du MPP), est pris de court par la décision gouvernementale et décide de se concentrer sur la rédaction de la loi sur le cannabis, qu'il supportait parallèlement. De ce fait, la loi du mariage égalitaire reste « orpheline » au sein de la Chambre de représentants, ce qui entraîne un risque sur sa sortie de l'agenda. Les militants de *Ovejas Negras* entreprennent ainsi une stratégie pragmatique, non pas sur le contenu du texte de loi car il bénéficie d'un grand appui, mais sur la forme que le processus d'adoption prend.

Ainsi, même si les militants de *Ovejas Negras* affirment qu'« au début, l'idée est d'attendre que soit réglé le problème de l'avortement »³⁶², la priorisation de la régulation du cannabis par le gouvernement en juin 2012 les incite à faire pression sur le FA pour mettre la question à l'ordre du jour et ainsi pouvoir éviter un « trop grand temps d'attente »³⁶³ qui signerait la sortie de l'agenda du mariage égalitaire. C'est Federico Graña qui se réunit avec quelques députés du FA, notamment ceux présents dans la *Commission de Constitution et Codes* de la Chambre des représentants³⁶⁴, juste après l'annonce gouvernementale pour la régulation du marché de cannabis. Selon lui, « une semaine après cette réunion, le projet de loi était déjà en discussion [à la commission] »³⁶⁵.

La proposition de loi sur le mariage égalitaire entre ainsi à l'ordre du jour de la *commission de Constitution* le 4 juillet 2012, dix mois après son inscription sur l'agenda. Or, pendant ces discussions, la proposition de loi subit une modification qui va à l'encontre de l'idée initiale de la rédactrice du texte de loi, Michelle Suarez, mais qu'elle accepte facilement en raison des contraintes temporelles³⁶⁶. Il s'agit d'un amendement proposé par un député FA, Jorge Orrico, qui opère une différence entre les couples hétérosexuels et les couples homosexuels en ce qui concerne l'ordre des noms de famille des enfants du mariage³⁶⁷. Alors que le texte originel dispose que l'ordre des noms soit laissé au choix des parents, Orrico propose que, selon la tradition culturelle, pour les enfants des couples hétérosexuels ce soit le nom du père qui est valorisé en premier, sauf en cas d'accord entre les parents, alors que pour les couples homosexuels le choix est laissé aux parents et en cas de désaccord, l'ordre est tiré au hasard³⁶⁸. Pour Michelle Suarez, « enlever cette disposition est enlever l'égalité parfaite »³⁶⁹ entre les types de couples, mais la médiation politique ne lui laisse pas le choix de s'opposer.

Ainsi, alors que sur le contenu du texte de loi le consensus est atteint, c'est par la procédure législative que les opposants à la loi décident de retarder le processus. En effet, alors que *Ovejas Negras* et les autres organisations de la coalition en faveur du mariage égalitaire décident d'être auditionnés ensemble une seule fois devant la commission afin d'alléger le processus, la commission se voit contrainte d'auditionner un grand nombre d'acteur, principalement religieux, manifestant une opinion opposée au texte de loi. Ceci retarde le processus de discussion des articles, et combiné au fait que la commission a un agenda très

³⁶² Entretien avec Michelle Suarez, le 7 juin 2014.

³⁶³ *Idem*.

³⁶⁴ Selon Graña, les députés présents à cette réunion sont Anibal Pereyra, Danila Payssé, Nicolas Pereira. Sebastian Sabini, Jorge Bango et Jose Bayardi. Entretien avec Federico Graña, le 5 juin 2014.

³⁶⁵ *Idem*.

³⁶⁶ Entretien avec Michelle Suarez, le 7 juin 2014.

³⁶⁷ En Uruguay, et selon la tradition hispanique, les enfants gardent les noms de famille des deux parents.

³⁶⁸ Art 25 de la loi, in *Ley n° 19.075 sobre el Matrimonio Igualitario* (2013), *op cit*.

³⁶⁹ Entretien avec Michelle Suarez, le 7 juin 2014.

chargé³⁷⁰, l'adoption finale du texte de loi se fait le 5 décembre 2012. Cette adoption est le fruit des députés du FA, qui ont dû faire face à une opposition nourrie. A l'intérieur de la commission, le député PN, Pablo Itturalde, propose la création d'un nouveau contrat qui donne les mêmes droits aux couples de même sexe, mais qui ne porte pas comme nom « mariage ». Cette proposition n'aura pas d'écho car elle est vue comme discriminatoire vis-à-vis des couples de même sexe. Pour autant, elle retarde encore plus le processus³⁷¹.

Dans ce contexte, *Ovejas Negras* entreprend parallèlement d'approcher le plus grand nombre de députés de l'opposition. Connaissant la proximité avec le catholicisme au sein du PN, Federico Graña déclare privilégier l'action auprès du PC. Ainsi, « avec la peur que le chef du PN, Jorge Bordaberry, déclare sujet politique le thème du mariage égalitaire », Graña s'adresse au chef du deuxième courant du PC, le sénateur Tabaré Viera du Forum Batllista (*Foro Batllista*). Ce dernier décide de donner au projet un avis favorable, ce qui incite les militants de *Ovejas Negras* à répéter le processus auprès des figures fortes du courant de Bordaberry, Allez Uruguay (*Vamos Uruguay*). Graña s'adresse à Martha Montaner, secrétaire générale du PC à l'époque, qui s'engage à « faire le nécessaire pour qu'il y ait pas de d'obligation de vote au sein de son parti »³⁷².

Ainsi, le 11 décembre 2012, jour du vote à la Chambre de représentants, 81 députés sur 87 (93%) adoptent le projet de loi. En effet, seuls quelques députés PN, religieux ou en prévision du coût politique qu'une telle mesure peut traduire au sein d'un électorat majoritairement catholique, s'opposent au projet. Malgré la longue discussion en plénière où le terme de mariage est contesté, les députés défendant la création d'un nouveau contrat décident finalement d'accompagner le texte du mariage, au nom de l'égalité des droits. En conséquence de ce grand soutien, les sénateurs FA proposent de voter le projet en urgence au Sénat, afin d'éviter les discussions et amendements en commission, et réaliser le vote avant les vacances parlementaires de janvier et février. Toutefois, ils échouent. Cette proposition est considérée comme « antidémocratique »³⁷³, et le texte est envoyé en commission pour discussion. Ainsi, même si le texte ne reste qu'un mois en commission, les députés approuvent (23 voix contre 8) le projet de loi amendé le 2 avril 2013. La seule modification substantielle est l'égalsation de l'âge légale du mariage à 16 ans pour tous, alors qu'avant elle

³⁷⁰ L'historique de l'agenda de la commission [consulté le 16 mai 2015] est disponible sur : <http://www.parlamento.gub.uy/gxEmule/actcom2.asp?Cuerpo=D&Comision=75&Anio=2012>

³⁷¹ Pendant son entretien (le 5 juin 2014), Federico Graña déclare que le député Itturalde convoque à une réunion avec *Ovejas Negras* fin novembre, juste au moment du vote des articles en Commission, ce qui retarde le vote du texte de quelques séances.

³⁷² Entretien avec Federico Graña, le 5 juin 2014.

³⁷³ Déclaration du sénateur PC Ope Pasquet disponible dans la retranscription de 63^e séance extraordinaire du Sénat de la XLVII législature. Journal des séances, n° 196, vol 503, du 26 décembre 2012. Disponible sur : <http://www.parlamento.gub.uy/sesiones/AccesoSesiones.asp?Url=/sesiones/diarios/senado/html/20121226s0063.htm#pagina305> [consulté le 15 mai 2015].

était de 12 ans pour les femmes et 14 ans pour les hommes. Ceci oblige à une deuxième lecture par les députés, qui est le moment le plus difficile de la loi du mariage égalitaire.

En effet, en raison d'une mauvaise retranscription lors de la navette, le texte qui arrive à la Chambre des représentants comporte des fautes de retranscription sur les numéros d'articles du Code civil à modifier, et des ajouts au texte qui mettent en danger la valeur juridique de la loi³⁷⁴. Comme l'explique Michelle Suarez « il manquait des mots dans quelques articles qui changeaient complètement la législation. Et le pire était qu'il s'agissait des articles que le Sénat n'avait même pas discutés. Ça a été une négligence administrative »³⁷⁵. Ainsi, un dilemme se présente pour les entrepreneurs des politiques publiques du mariage égalitaire : soit modifier le texte, ce qui implique son adoption définitive par une Assemblée générale (réunion des deux chambres), et par là le prolongement du temps de traitement et le requis d'avoir des majorités spéciales (3/5 des parlementaires) ; ou alors adopter une nouvelle loi rectificative dans le délai de 90 jours menant à l'entrée en vigueur de la première loi adoptée.

Ce type d'erreurs n'est pas unique à la loi du mariage égalitaire, car comme le rappellent les politologues de l'Udelar, la législature 2010-2015 entrera dans l'histoire du pays en raison de son manque de rigueur administrative³⁷⁶. C'est pourquoi la deuxième option est choisie avec un fort engagement du FA pour corriger les fautes. Ainsi, le texte de loi est finalement approuvé le 10 avril 2013 avec 71 voix contre 21 (77%), et la loi promulguée par le président le 3 mai 2013. Les députés qui changent d'avis sont ceux de l'opposition, tel Pablo Iturralde du PN, qui juge dans ce processus, « un manque de sérieux »³⁷⁷ de la part du groupe parlementaire du FA.

En somme, la loi du mariage égalitaire est le produit d'un compromis des parlementaires du FA avec les militants sociaux. Certes, la loi est soumise à quelques modifications qui changent de peu la substance du texte originel. Le travail le plus important des militants est le pragmatisme en termes procéduraux, car face aux erreurs administratives, ceux-ci se voient contraints d'accepter une procédure de correction de la loi, malgré les majorités dont le texte bénéficie. La loi du mariage égalitaire n'était qu'une « procédure »³⁷⁸ dans les yeux des militants, mais inscrite dans l'*agenda des droits*, elle se voit contrainte de respecter, d'une

³⁷⁴ Pour un bilan des fautes, « Los mamarrachos que se colaron en el proyecto del matrimonio gay », article d'*El País*, du 12 avril 2013, disponible sur :<http://www.elpais.com.uy/informacion/los-mamarrachos-que-se-colaron-en-el-proyecto-de-matrimonio-gay.html> [Consulté le 16 mai 2015].

³⁷⁵ Entretien avec Michelle Suarez, le 7 juin 2014.

³⁷⁶ Au moins 10 lois sont soumises à des changements de ce type. Voir CHASQUETTI Daniel, GUEDES Alejandro et ZEBALLOS Camila, « Pese a todo, la 47ª legislatura quedará en la historia », p.98-114, in INSTITUTO DE CIENCIAS POLITICAS (2014), *Final abierto. Hacia las elecciones de 2014, Informe de Coyuntura N°13*, Montevideo : Estuario-Instituto de ciencia política Udelar.

³⁷⁷ « Los mamarrachos que se colaron en el proyecto del matrimonio gay », *El País*, 12 avril 2013 (note 374)

³⁷⁸ Entretien avec Diego Sempol, le 2 juin 2014.

part, la chronologie établie, et d'autre part, à accepter les pressions provoquées par les deux autres lois. En ce sens, son contenu pour l'élargissement des droits est maintenu tout au long du processus, mais la procédure de prise de décision est dégradée en raison de la monopolisation de l'agenda par la question de la régulation du cannabis.

Tableau 3 : Coalitions de cause en conflit autour de la question du mariage égalitaire

<u>Coalition :</u>	Pour la défense de la famille hétérosexuelle	Pour la reconnaissance des couples de même sexe	Pour le droit au mariage des couples de même sexe
<u>Référentiel :</u>	La famille est guidée par un homme et une femme.	La reconnaissance d'une réalité sociale.	Chacun doit vivre en plein exercice de la liberté individuelle et en égalité de droits.
<u>Orientation :</u>	Seuls les couples entre hommes et femmes peuvent être reconnus devant la loi.	Les couples de même sexe existent, alors il faut reconnaître certains droits.	Les couples de même sexe doivent avoir les mêmes droits que les couples hétérosexuels.
<u>Instrument :</u>	Conserver le Code civil où le contrat de mariage ne peut être signé qu'entre un homme et une femme.	Créer un nouvel instrument juridique pour reconnaître ce type d'unions.	Changer la figure du mariage pour permettre à deux personnes, indépendamment de leur sexe, de se marier.



Loi

3. La loi du cannabis : régulation, droits et santé publique.

Le processus de prise de décision autour de la question de la libéralisation du cannabis se voit complètement bouleversé par la décision gouvernementale de réguler le marché de cette drogue afin de lutter contre le narcotrafic. En effet, cette position surprend les acteurs nationaux et internationaux, et notamment les médiateurs pour la libéralisation du cannabis, les députés rédacteurs de la proposition de loi pour la légalisation de l'auto-culture, qui défendent l'élargissement des droits du consommateur. En effet, le projet original

gouvernemental n'inclut pas de références aux droits mais « exclusivement à la réduction de risques »³⁷⁹, d'où le besoin des entrepreneurs de faire la médiation entre les deux approches.

Les « Stratégies pour la vie et le vivre-ensemble » sont fortement influencées par les débats internationaux, et notamment ceux au sein de la région Amérique latine. Depuis le début de l'année 2012, les différents présidents des pays latino-américains commencent à se prononcer en faveur d'une révision de la politique existante de « guerre contre les drogues ». En février 2012, le président du Guatemala, Otto Pérez, demande au gouvernement des Etats-Unis de discuter de la dépénalisation des drogues³⁸⁰. Ensuite, pendant la 6^e édition du Sommet des Amériques le 14 et 15 avril à Carthagène (Colombie), les Chefs d'Etat de la région chargent l'Organisation d'Etats Américains (OEA) « d'analyser les résultats de la politique des drogues actuelle dans les Amériques et d'explorer de approches nouvelles »³⁸¹.

C'est dans ce contexte que le gouvernement uruguayen transmet au Parlement le 8 août 2012 un projet de loi d'article unique qui prévoit que « l'État assumera le contrôle et la régulation des activités d'importation, production, acquisition, stockage, commercialisation et distribution du cannabis et de ses dérivés »³⁸². Ceci provoque un changement de perspective, dans la mesure où le projet de loi des députés Amado, Nuñez, Radio et Sabini entend concurrencer celui proposé par le président, notamment car les deux textes sont en contradiction : alors que le premier propose une libéralisation de la production de la substance (à travers la figure de l'auto-culture et les clubs de production), le deuxième propose une régulation étatique du marché.

Cette opposition provoque une double rupture, au sein du groupe parlementaire multi-partisan, et au sein de la coalition contestataire pour la libéralisation du cannabis. En effet, à l'intérieur du Parlement le député du FA, Sebastián Sabini, abandonne sa proposition initiale pour essayer de combiner les deux projets originels en un troisième, intégrant à la fois la régulation étatique et la libéralisation de la production sous la figure de l'auto-culture. En effet, Sabini déclare avoir été contacté par le ministre de la défense Fernández Huidobro, qui lui propose de prendre en main le projet du président et trouver un accord au sein du Parlement³⁸³. Cette proposition est liée au fait que Sabini appartient au même courant que le président, le MPP, et qu'à ce moment il est le président de la commission sur les addictions.

³⁷⁹ Projet de loi « Marihuana y sus derivados », dans le dossier n° 1785 de 2012 de la *Comisión Espacial de drogas y adicciones con fines legislativos*. [consulté le 16 mai 2015]. Disponible sur : <http://www.parlamento.gub.uy/repartidos/AccesoRepartidos.asp?Url=/repartidos/camara/d2012080945-00.htm>

³⁸⁰ Déclarations du président du 11 février 2012, in RABUFFETTI Mauricio (2014), *op cit*, p. 164.

³⁸¹ Citation du président de la Colombie Juan Manuel Santon pendant le discours de clôture de la conférence, présent dans le rapport final : OEA (2013) « El problema de las drogas en las Américas », disponible sur : http://www.oas.org/documents/spa/press/Introduccion_e_Informe_Analitico.pdf [consulté le 16 mai 2015].

³⁸² Projet de loi « Marihuana y sus derivados », (2012), *op cit*, (note 379).

³⁸³ Entretien avec Sebastián Sabini, le 6 juin 2014.

Selon lui, cette tâche était « logique »³⁸⁴, et elle provoque, comme nous avons déjà vu, l'éloignement de Sabini des discussions autour du mariage égalitaire.

Par ailleurs, la réunion avec le ministre de la défense concerne également d'autres députés du FA. C'est à ce moment que le député FA Julio Bango, du courant du Parti socialiste, décide de travailler conjointement avec Sabini pour l'écriture du nouveau projet. Sociologue de formation, ayant été le directeur de l'Institut de l'enfance, l'adolescence et la famille (*Infamilia*) du MIDES entre 2005 et 2010, Bango déclare être sensible aux questions de santé et d'égalité des droits devant l'accès à la substance. Selon lui, « dans l'univers des consommateurs uruguayens, seuls 5 ou 10% pourront planter leur propre plante (...) Alors que pour [les législateurs du FA] une politique publique devrait avoir une portée universelle »³⁸⁵. De cette manière, Bango et Sabini, se montrent à la fois favorables à la libéralisation de la production en termes d'élargissement des droits du consommateur, et favorables à une intervention étatique pour permettre l'égalité devant la loi. Cette vision est nettement opposée à celle du gouvernement, pour qui la régulation du marché n'est qu'un instrument de lutte contre le narcotrafic, conception que Bango et Sabini partagent mais à laquelle ils ne donnent pas de priorité. Comme l'affirme Julio Bango, « c'est dans le premier article de la loi que l'on voit notre vision : c'est avant tout une question sociale pour réduire les risques des consommateurs et améliorer leur santé »³⁸⁶

Cependant, l'entrée en jeu du gouvernement provoque l'éloignement des députés de l'opposition ayant travaillé sur la question au préalable. Daniel Radio déclare que même s'il était plutôt d'accord avec la mesure, il s'oppose à la régulation par l'Etat en raison des conventions internationales dont le pays est signataire³⁸⁷. De son côté, Fernando Amado se voit contraint de rejoindre la position de son parti, car comme c'est le cas pour la loi de l'IVG, Jorge Borbaberri décide de déclarer le sujet politique au sein du PC. De son côté, Nicolas Nuñez, en qualité de député suppléant et parlementaire le plus jeune donc le moins influent, laisse la place à Julio Bango, même s'il continue à participer au mouvement social.

C'est ainsi que Sabini et Bango s'investissent dans la rédaction d'un nouveau texte de loi avec le soutien du président de la JND, Julio Calzada, qui se charge d'exécuter la politique des drogues du gouvernement. Cet organe gouvernemental organise une série de colloques sur la question, avec la présence d'acteurs ayant participé aux campagnes de libéralisation des états étasuniens de Washington et Colorado en 2012,³⁸⁸ et réalise 33 tournées nationales dans le but

³⁸⁴ *Idem.*

³⁸⁵ Entretien avec Julio Bango, le 11 juin 2014.

³⁸⁶ *Idem.*

³⁸⁷ Entretien avec Daniel Radio, le 12 juin 2014.

³⁸⁸ Pour une liste des invités voir le communiqué de presse [consulté le 16 mai 2015] disponible sur : <http://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/jnd-debate-drogas-expertos-internacionales>

d'intégrer les départements de l'intérieur au débat. Or, ayant un fort lien avec le mouvement social depuis le débat national sur les drogues de 2010, c'est grâce à la JND que le lien entre le nouveau comité de rédaction du texte de loi et la coalition pour la libéralisation du cannabis est renouvelé. Martín Collazo, militant de *Proderechos*, devient le symbole de cette communication, notamment car il coordonne la branche de « prolegal » au sein de l'organisation.

En effet, la proposition gouvernementale traduit un engagement de l'État pour la production et la vente de cannabis de manière contrôlée, ce qui nécessite la création de registres des consommateurs et de leur consommation. Cette question des registres est vue au sein du mouvement social comme une atteinte à la liberté de chaque individu³⁸⁹, notamment car le président, lors des premières déclarations publiques sur le sujet des registres propose comme mesure de contrôle le rendu des mégots des joints par les consommateurs, renvoyant à une image autoritaire de l'Etat. Toutefois, ce type d'instrument est considéré comme nécessaire pour la mise en place effective de la politique, et le gouvernement l'exige pour assurer son contrôle.

C'est pourquoi au sein du mouvement social deux pôles se créent. Alors que les organisations spécialisées sur l'auto-culture (AECU et *Mouvance cannabique Florida*) ou celles des consommateurs (*Mouvement pour la libéralisation du cannabis*) se manifestent contre la régulation de l'Etat et donc contre le contrôle de la consommation par celui-ci, les militants de *Proderechos* partagent la vision des députés FA sur la difficulté de l'auto-culture dans les milieux défavorisés. Selon un des coordinateurs de l'organisation, Sebastián Aguiar, « c'est la question des inégalités sociales qui nous incite à nous mobiliser pour la libéralisation du cannabis en premier lieu »³⁹⁰. C'est pourquoi, avec le support de *Ovejas Negras*, c'est autour de *Proderechos* que s'organise la campagne de « régulation responsable », qui donne un support au contrôle étatique, en vue de toucher de manière plus large l'opinion publique. Cette campagne compte avec l'appui de la JND et elle réussit à ressembler des personnalités diverses de la société uruguayenne, notamment l'ancien directeur de la JND Leonardo Costa, homme politique du PC qui se positionne en faveur de la mesure malgré l'avis contraire de son parti.

C'est dans ce contexte qu'au sein du Parlement se crée une *Commission spéciale sur les drogues et les addictions en vue de produire une nouvelle législation* dans la Chambre des représentants le 2 août 2012. Cette commission auditionne plus de 40 délégations entre septembre 2012 et juillet 2013, mais une fois de plus, ce n'est pas au sein de la commission

³⁸⁹ Entretien avec Julio Rey, le 11 juin 2014.

³⁹⁰ Entretien avec Sebastián Aguiar, le 2 juin 2014.

parlementaire formelle que se produit l'essentiel de la négociation politique. En effet, parce que FA dispose de la majorité absolue au Parlement, il lui suffit d'avoir les voix de son parti pour faire passer les lois. Or, parce que les commissions officielles sont plus un lieu de rencontre des différents partis, la négociation interne au FA se fait ailleurs.

Ainsi, la négociation interne au parti du gouvernement est centrée autour de deux députés qui manifestent leur opposition à la loi. Il s'agit de Doreen Ibarra et Dario Perez, des courants indépendants du FA. Le premier manifeste son désaccord par rapport à la place de l'État vis-à-vis de la substance, alors que le deuxième, médecin de formation, questionne la libéralisation de l'utilisation du cannabis. C'est pourquoi, afin de résoudre les différends au sein du parti, Julio Calzada propose la convocation d'une réunion avec des parlementaires du parti, et notamment les deux opposants, afin de « travailler directement sur le texte, et essayer d'inclure leurs propositions »³⁹¹. A cette réunion assistent, Sabini, Bango, Calzada en tant que responsables de la loi, Ibarra et Perez pour soumettre leurs positions et Luis Gallo, qui ayant une « très bonne relation »³⁹² avec Dario Perez en raison de leur profession (tous les deux sont des médecins anesthésistes), se sert de son ancienneté parlementaire pour convaincre les plus sceptiques.

C'est lors de cette réunion que sont introduites les demandes des deux députés à la proposition de loi. Premièrement, en relation à la place de l'Etat, le rôle de *producteur* est remplacé par celui de *régulateur* de la substance, dans le but de délégitimer la consommation de la drogue (chose difficile quand la substance est produite par l'Etat). Deuxièmement, un chapitre sur la prévention par l'éducation est introduit à la loi. Ainsi, le système national d'éducation acquiert une mission de prévention avec « l'inclusion de la discipline '*prévention aux usages problématiques des drogues*' » dans tous les programmes de tous les niveaux³⁹³. La discussion est « très politique, pour parler, discuter, rapprocher les positions, trouver des accords »³⁹⁴, mais elle porte ses fruits et permet la consolidation d'un texte de loi acceptée par tous les parlementaires du parti du gouvernement. Il est difficile de mesurer la part de politique dans cette discussion, ou « la façon dont les protagonistes des politiques publiques modifient leur implication en fonction des échéances électorales à venir »³⁹⁵, notamment en raison de la proximité temporelle de l'année électorale 2014.

C'est ainsi que le 30 juillet 2013, la loi de régulation de cannabis est adoptée par la Chambre des représentants grâce aux députés du FA (50 voix contre 46), puis le 10 décembre 2013 au

³⁹¹ Entretien avec Julio Bango, le 11 juin 2014.

³⁹² Entretien avec Luis Gallo, le 12 juin 2014.

³⁹³ Art 10 de la loi, in *Ley n° 19.172 sobre la Marihuana y sus derivados* (2013), *op cit*.

³⁹⁴ Entretien avec Sabini, le 6 juin 2014.

³⁹⁵ MAILLARD Jacques de (2006), « La conduite des politiques publiques à l'épreuve des temporalités électorales. Quelques hypothèses exploratoires », *Pôle Sud*, n° 25, p. 39.

Sénat (16 voix contre 13). De ce fait, avec la promulgation de la loi par le président Mujica le 20 décembre 2013, l'Uruguay devient le premier pays au monde à réguler la production de cannabis, en mettant l'accent sur trois enjeux :

1. la lutte contre le narcotrafic avec la création d'un marché régulé « avec des outils économiques, sociaux et culturels en plus que les outils normatifs et punitifs »³⁹⁶ ;
2. « la construction d'une politique sanitaire pour la réduction des dommages liés à la consommation abusive des substances »³⁹⁷ ;
3. et l'élargissement des droits qui « met fin à l'incohérence juridique entre la consommation et l'accès au cannabis »³⁹⁸.

La médiation pour la réussite de la loi est purement politique, même si l'appui de *Proderechos* et de *Ovejas Negras* reste fort pendant tout le processus. En effet, répétant la tactique utilisée pour l'adoption du mariage égalitaire, Federico Graña essaie de se rapprocher des députés de l'opposition moins liés aux dirigeants des partis, Lacalle Pou (PN) et Borbaberri (PC) étant fortement opposés à la mesure. Toutefois, cette stratégie échoue, car, selon Graña, « le processus ne fonctionne pas en raison du faible appui de l'opinion publique et donc des coûts politiques très forts »³⁹⁹. Toutefois, l'action de *Proderechos* au sein de la coalition pour la libéralisation du cannabis permet une plus grande acceptation de la loi par des organisations qui s'opposent aux registres. Finalement la loi prévoit que la vente soit confiée aux pharmacies et que la régulation soit confiée à un nouvel organisme, l'Institut de régulation et contrôle du cannabis (IRCCA⁴⁰⁰), où des représentants de la société civile sont invités en tant que conseillers⁴⁰¹.

La loi de régulation du cannabis est ainsi une vraie médiation entre deux coalitions de cause défendant à la fois les droits des consommateurs et la régulation étatique. Cette vision est soutenue par les organisations de l'espace de la cause des droits, qui en lien avec les rédacteurs de la loi, défendent le maintien du référentiel des droits dans le texte. Certes, leur impact en termes publics est réduit, mais leur action permet à la fois de maintenir les lois sur l'IVG et le mariage égalitaire sur l'agenda, et d'inscrire leur vision des droits dans les trois textes finalement votés. Toutefois, la question de la dilution de la logique transversale de l'*agenda des droits* persiste, car elle met en cause le lien entre lois adoptées et l'instrument transversal originel.

³⁹⁶ Entretien avec Julio Calzada, le 11 juin 2014.

³⁹⁷ Entretien avec Julio Bango, le 11 juin 2014.

³⁹⁸ Entretien avec Julio Calzada, le 11 juin 2014.

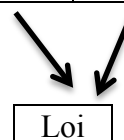
³⁹⁹ Entretien avec Federico Graña, le 5 juin 2014.

⁴⁰⁰ Pour plus d'information voir le site de l'IRCAA : <http://www.ircca.gub.uy/>

⁴⁰¹ Des représentants d'AECU, du FNCU, du MLC et de *Proderechos* sont invités au Conseil National Honnraire (*Consejo Nacional Hnorario*) de l'IRCCA.

Tableau 4 : Coalitions de cause en conflit autour de la question du cannabis

<u>Coalition :</u>	Pour la lutte contre les drogues	Pour la libéralisation du cannabis	Pour la régulation étatique
<u>Référentiel :</u>	La prohibition des drogues.	Chacun doit vivre en plein exercice de la liberté individuelle et en égalité de droits.	L'intervention de l'Etat.
<u>Orientation :</u>	Les drogues sont un fléau social et par conséquent il faut les interdire.	La libéralisation de la production pour la consommation personnelle afin de permettre aux consommateurs d'obtenir la substance en sécurité.	En régulant le marché du cannabis l'Etat s'attaque au narcotrafic et fait face à l'échec de la politique contre les drogues.
<u>Instrument :</u>	Conserver la loi de lutte contre les drogues (et notamment de leur production).	Légaliser la culture de cannabis (de manière individuelle ou à travers des clubs) pour la consommation personnelle.	Permettre à l'Etat de réguler le marché (production et vente) de cannabis et surveiller la consommation de la substance.



C. La prise de décision: une adéquation globale sectorielle ?

Nous avons vu que le processus de décision des lois de l'avortement, du mariage égalitaire et de la régulation du cannabis est une médiation, entre des visions du monde différentes mais non pas nécessairement opposées, et l'utilisation de l'instrument de l'*agenda des droits* pour la mise en commun des ressources nécessaires à l'adoption des lois, voire au maintien des enjeux sur l'agenda politique. Ainsi, pendant chacune des prises de décision, le référentiel des droits porté par les initiateurs de ces demandes est plus ou moins modifié et influencé par les autres coalitions de cause en jeu.

Ceci implique une médiation entre idées et intérêts des acteurs, ce qui fait de l'analyse décisionnelle « à la fois la dimension la plus évidente de l'analyse des politiques publiques et l'une des plus problématiques »⁴⁰². Alors que dans l'exercice du pouvoir les gouvernants se présentent en tant que décideurs rationnels pour le bien-être collectif ; la rationalité se heurte aux logiques politiques qui obligent à la médiation et au pragmatisme. Ceci est vrai pour toute action publique, mais l'enjeu est de savoir si au final, en Uruguay, les décisions prises correspondent, selon le projet originel de l'*agenda des droits*, à une adéquation du sectoriel vis-à-vis du global.

1. La transversalité comme projet de société : le travail des acteurs pragmatiques et la dilution du référentiel des droits

Nous avons vu que pour les acteurs sociaux, la conception du problème public de la reconnaissance des droits est liée à une absence d'engagement de la part du FA pour l'octroi des droits subjectifs. De plus, nous avons vu qu'au final, ce sont les acteurs du FA qui mobilisent toutes leurs ressources politiques pour le succès des trois législations. Ainsi, alors que les demandes viennent d'*en bas*, cet engagement du FA est le produit d'une « forte synchronisation idéologique »⁴⁰³ entre les acteurs politiques de l'espace de la cause des droits et du parti de gouvernement.

Alors que la décision politique n'est pas sans difficultés et oppositions, l'idée qui est attachée originellement à la conception du référentiel des droits est maintenue tout au long du processus : l'État doit intervenir pour élargir les droits des populations. Comme nous venons de le voir, ce référentiel des droits est dilué pendant les discussions des lois de l'IVG et du cannabis, car même si les acteurs témoignent un attachement à l'élargissement des droits, ils sont contraints au pragmatisme politique pour permettre à leurs attentes de se concrétiser. Ainsi, ce sont les instruments prônés par les autres coalitions qui sont mis en avant dans la médiation politique, à condition que l'avancement en termes de droits ne soit pas mis en cause. Ces instruments sont l'équipe interdisciplinaire nécessaire à la pratique de l'IVG et la création des registres des consommateurs de cannabis par l'IRCCA.

Ainsi, l'intérêt des acteurs résumé par la phrase « une loi, c'est mieux que rien ! »⁴⁰⁴ est conditionné au fait que même si la loi n'est pas celle souhaitée par les acteurs, elle permet d'avancer dans l'octroi des droits subjectifs pour les femmes, les homosexuels et les consommateurs de cannabis. En somme, les acteurs de la cause des droits défendent la

⁴⁰² HASSENTEUFEL Patrick (2011), *op cit*, p 65.

⁴⁰³ Entretien avec Andrés Scagliola, le 5 juin 2014.

⁴⁰⁴ Entretien avec Lilian Celiberti, le 12 juin 2014.

logique originaire de l'élargissement des droits, et cette conception se transmet aux décideurs politiques du FA qui prennent les rennes des négociations de manière pragmatique. Par ailleurs, cette négociation est souvent ouverte aux militants de l'espace de la cause des droits, qui, bénéficiant d'un positionnement politique au sein du FA, accèdent à des cercles de pouvoir pour influencer de manière réelle le processus de décision. Ces acteurs sont notamment Romina Napoliti et Martín Collazo de *Proderechos*, et Valeria Rubino et Federico Graña de *Ovejas Negras*, et, comme Hélène Combes⁴⁰⁵ et Camille Goirant⁴⁰⁶ le montrent pour le Mexique et le Brésil respectivement, leur multipositionnement traduit une des ressources d'action collective les plus importantes pour influencer les prises de décision et avoir une incidence réelle dans le changement de système.

Par conséquent, c'est grâce à l'action de ces entrepreneurs de cause pragmatiques que l'objectif de l'élargissement des droits se combine avec les instruments prônés au sein des autres coalitions de cause en jeu et que les lois aboutissent. Ce pragmatisme est aussi le résultat d'un fort attachement à l'*agenda des droits* par ces acteurs, c'est-à-dire de leur soutien conjoint aux trois demandes. De ce fait, les négociations politiques où participent ces militants sont des vrais forums de politiques publiques, dans le sens où ce sont les lieux « de réutilisation, d'institutionnalisation des idées à travers leur transformation en instruments des politiques publiques effectives »⁴⁰⁷. Ainsi, ces caractéristiques renvoient à la définition d'acteurs programmatiques définie par William Genieys et Patrick Hassenteufel comme des « acteurs collectifs structurés autour d'un programme de changement d'ensemble d'une politique publique et qui détiennent des positions de pouvoir leur permettant de participer directement à la décision »⁴⁰⁸.

Ainsi, pour ces auteurs, les acteurs programmatiques (1) sont attachés à un programme comportant les mêmes valeurs, effectuant le même diagnostic du problème, utilisant le même discours argumentatif et prônant les mêmes instruments ; (2) sont dotés des ressources pour orienter la prise de décision et sont engagés dans la lutte pour le pouvoir, et (3) réalisent un processus d'apprentissage qui augmente leurs capacités d'incidence politique. De ce fait, les acteurs programmatiques forment une élite, en tant que groupe cohérent (et donc homogène) avec un pouvoir réel sur la prise de décision. Toutefois, en Uruguay, alors que les acteurs ont une incidence réelle sur les preneurs de décision leur homogénéité et leur pouvoir sont variables. Ainsi, les entrepreneurs de cause ne forment pas une élite programmatique mais

⁴⁰⁵ COMBES Hélène (2011), *Faire parti. Trajectoires de gauche au Mexique*, Paris: Karthala.

⁴⁰⁶ GOIRANT Camille (2012) *Militer au Parti des travailleurs: itinéraires à Recife (Brésil). De la contestation à l'exercice du pouvoir*, Habilitation à diriger des recherches en science politique (sous le tutorat d'Olivier Dabène), Paris: Institut d'Etudes Politiques de Paris.

⁴⁰⁷ FOUILLEUX Eve (2000), « Entre production et institutionnalisation des idées. La réforme de la politique agricole commune », *Revue Française de Science Politique*, vol 50 n°2, p 297.

⁴⁰⁸ GENIEYS William et HASSENTEUFEL Patrick, « Qui gouverne les politiques publiques ? », *Gouvernement et action publique* 2/2012 (n° 2), p. 89-115

sont des acteurs pragmatiques qui, certes, permettent le changement endogène des politiques publiques grâce à leur stratégie incarnée dans l'*agenda des droits* mais dépendent du relais politique pour réussir. Leur pouvoir vient alors de leur attachement idéologique au FA, qui remplit une fonction programmatique « en tant qu'organisation porteuse d'un projet de société »⁴⁰⁹.

En ce sens, les lois adoptées permettent à la fois l'élargissement des droits et l'intervention de l'Etat pour le contrôle des différentes pratiques. Cette conception semble s'adapter au référentiel global *néo-interventionniste* existant dans le pays : les valeurs humanistes telle que l'égalité et la liberté sont respectées, mais le rôle de l'Etat est renforcé afin de permettre une cohésion sociale dans des situations où les risques de déviance sont grands. De ce fait, l'adéquation global-sectorielle semble réelle avec les trois lois adoptées car, tel que Pierre Muller l'affirme pour les politiques de genre, « les verrous (...) posés sont précisément une réponse à une évolution que les autorités gouvernementales veulent (plus ou moins difficilement) contrôler »⁴¹⁰. Toutefois, cette adéquation est vue avec scepticisme par les militants, qui considèrent que ces « verrous » sont une évolution négative du changement. Dans leurs mots, « le gouvernement octroi des droits sur des pratiques qu'il désapprouve (...). Ainsi, la législation devient un moyen de pouvoir contrôler, superviser, et empêcher la multiplication de ces pratiques ».⁴¹¹ En somme, alors que les droits sont effectivement élargis, le référentiel global d'intervention gagne en suprématie au moment de la prise de décision. La question qui reste à résoudre est celle du caractère global de ces mesures, dans le sens de l'ensemble de la société.

2. L'impossible globalisation de l'action publique ?

Alors que le FA compte la majorité absolue dans le pays et que ces trois lois sont votées grâce à l'action du parti, l'opposition contre ces lois est très forte. Ainsi, alors que l'action publique se veut agir sur la société toute entière, en relation à l'avortement, l'homosexualité et la consommation des drogues, les publics de ces politiques sont bien définis et leurs revendications créent débat au sein de la société. Tel que le rappelle Philippe Zittoun, pour que l'action publique soit légitime, il faut arriver à considérer le public cible de la politique comme « les victimes d'autrui et non d'eux mêmes »⁴¹², et pour ces trois enjeux, une telle conception n'est pas partagée par l'ensemble de la société.

⁴⁰⁹ BOUSSAGUET Laurie et MULLER Pierre (2005), *op cit*, p 45.

⁴¹⁰ MULLER Pierre (2008), *op cit*, p 308.

⁴¹¹ JOHNSON Niki, ROCHA Cecilia et SEMPOL Diego, « La antesala de la ley de cuotas y la agenda de derechos », in INSTITUTO DE CIENCIAS POLITICAS (2013), *op cit*, p. 47.

⁴¹² ZITTOUN Philippe (2013), *La fabrique politique des politiques publiques : une approche pragmatique de l'action publique*, Paris : Presses de Sciences Po, p 58.

Ceci pose la question de l'opposition aux lois, tant du point de vue des acteurs politiques que de l'opinion publique. Ainsi, la logique globale de reconnaissance des droits, portée par les entrepreneurs de cause et quelques parlementaires *ad hoc* du FA jouant comme *policy brokers*, est confrontée à une vision morale des enjeux. Alors que pour les uns ces lois « ne modifient pas grande chose à la société, parce qu'elle s'accordent à une réalité préexistante »⁴¹³, pour les autres cette *réalité préexistante* est, mais devrait ne pas être. Or, même si des opposants existent pour toute action publique, en Uruguay l'opposition de ces lois modifie la scène publique.

En premier lieu, la scène publique est modifiée par l'apparition, voire le retour, de la religion sur la scène publique dans ce pays laïc. Ainsi, l'Eglise catholique se positionne contre la dépénalisation de l'avortement et le mariage égalitaire de manière très forte, à travers des positionnements publics⁴¹⁴, une action de lobby⁴¹⁵, puis la promotion de l'appel à un référendum abrogatif⁴¹⁶ de la loi de l'avortement, convoqué par le député PN, Pablo Abdala, le 23 juin 2013. Même si cette consultation populaire échoue (seul 9% des voix des 25% nécessaires sont recueillies⁴¹⁷), le contre-mouvement en faveur du respect « des droits de l'enfant non né » arrive à créer un débat social en termes moraux.

De plus, dans le champ religieux, l'Uruguay vit l'apparition de plus en plus puissante de groupes protestants évangéliques. Ainsi, les églises évangéliques uruguayennes convoquent à des rassemblements publics devant le palais législatif pendant le vote de la loi de l'avortement, se positionnent contre et réalisent une action de lobby particulière mais symbolique : ils distribuent des poupées des fœtus à tous les parlementaires⁴¹⁸. De plus, ils condamnent publiquement la figure du mariage égalitaire et lors des tournées nationales de la JND pour intégrer les départements de l'intérieur au débat des drogues, certaines de ces églises organisent des voyages en bus parallèles pour assurer une présence d'opposition dans chaque débat. Selon les mots de Julio Bango, « celle-ci est peut être l'opposition la plus organisée que nous avons vu pendant tout le processus »⁴¹⁹.

De surcroît, pendant les discussions en séance plénière au Parlement, ce sont les discours du député PN Gerardo Amarilla, membre de l'Eglise Evangélique Baptiste, qui vont le plus à

⁴¹³ Entretien avec Ivan Posada, le 3 juin 2014.

⁴¹⁴ Les déclarations sont disponibles sur le site : http://www.uypress.net/uc_38827_1.html [consulté le 16 mai 2015].

⁴¹⁵ Entretien avec Daniel Sturla, le 3 juin 2014.

⁴¹⁶ En Uruguay, il existe un mécanisme d'abrogation de la loi qui consiste, premièrement dans une consultation populaire pour convoquer à un référendum, que pour réussir a besoin de recueillir 25% des voix.

⁴¹⁷ Résultats affichés dans « Fracaso el referndum por el aborto y la ley quedara firme » article d'*El Observador*, du 24 juin 2013. Disponible sur : <http://www.elobservador.com.uy/noticia/253751/fracaso-el-referendum-por-el-aborto-y-la-ley-quedara-firme/> [consulté le 16 mai 2015]

⁴¹⁸ Entretien collectif avec les militants de MYSU, le 26 mai 2014.

⁴¹⁹ Entretien avec Julio Bango, le 11 juin 2014.

l'encontre des trois lois votées⁴²⁰. Ceci n'est pas anodin dans un contexte latino-américain de forte augmentation de l'incidence politique des églises évangéliques⁴²¹, qui change également la donne uruguayenne car des 63% des uruguayens déclarant appartenir à une religion, 15% se déclarent de filiation protestante⁴²².

Ceci nous amène à nous interroger sur la position de l'opinion publique par rapport aux lois. En effet, le pourcentage de la population favorable à la loi de l'avortement diminue entre 2012 et 2013 de 51% à 46% ; celui de la population favorable au mariage égalitaire reste stable entre 53% et 54% et, même si celui de la population favorable à la loi du cannabis augmente de 4 points entre 2012 et 2013, seul 28% des Uruguayens se déclarent favorables à une telle loi (voir *Tableau 5*). Ces pourcentages permettent de soulever la question du partage idéologique du FA et la formulation des demandes en termes globales comme un exemple de « bonne politique » en lien avec son électorat.

Tableau 5: L'évolution de l'opinion publique vis-à-vis des lois (2012-2013)

	2012	2013
Pour la loi de l'IVG		
En faveur	51%	46%
Contre	37%	38%
N/A	12%	16%
Pour la loi du mariage égalitaire		
En faveur	53%	54%
Contre	32%	33%
N/A	15%	13%
Pour la loi de régulation du cannabis		
En faveur	24%	28%
Contre	66%	61%
N/A	10%	11%

Source: Différentes enquêtes CIFRA (disponibles sur <http://www.cifra.com.uy/>)

Kent Weaver⁴²³ développe une typologie des motivations qui conduisent les acteurs politiques à prendre une décision. Ainsi, selon lui, il existe trois types de finalités de l'action publique : la bonne politique (*good policy*) selon laquelle les acteurs adoptent une politique par conviction sans se soucier des effets électoraux, la revendication du mérite (*credit claiming*)

⁴²⁰ Pour un résumé du pont de vue du député, voir son blog disponible sur : <http://gerardoamarilla.blogspot.fr/> [consulté le 15 mai 2015]

⁴²¹ Sur la relation de socialisation politique au Brésil, voir Morgane REINA (2015), "Le Miracle de Dieu en politique. La socialisation politique des fidèles de l'Assemblée de Dieu dans l'Etat de São Paulo", Mémoire de l'IEP de Paris.

⁴²² PEW RESEARCH CENTER (2014), *op cit*.

⁴²³ WEAVER Kent (1986), "The politics of blame avoidance", *Journal of Public Policy*, n° 6, p. 371-398.

par laquelle les acteurs défendent une politique dans la recherche des voix électorales et, l'évitement du blâme (*blame avoidance*) où les acteurs se protègent des sanctions électorales qu'une prise de décision peut produire.

En Uruguay, les politiques sur l'IVG, le mariage égalitaire et la régulation du cannabis sont souvent défendues comme étant les bonnes politiques à suivre, notamment en comparaison à l'évolution internationale. Les références aux lois espagnoles et argentines pour ce qui concerne le mariage égalitaire, à l'Allemagne pour ce qui est de l'avortement, ou les expériences des états Etasuniens du Washington et Colorado pour la législation sur le cannabis ne sont que quelques exemples véhiculés par les acteurs. Toutefois, dans le discours politique, notamment celui du président Mujica, ces lois sont des « expériences »⁴²⁴ qui, si ne donnent pas de bons résultats, peuvent être modifiées. Ce type de discours provoque une dilution des idéaux pour combiner à la fois une logique revendicatrice des actions (« nous n'avons pas de préjugés », « les rétrogrades vont avoir peur »⁴²⁵) et un évitement du blâme et des sanctions électorales (« si l'expérience nous dépasse alors nous ferons marche arrière »⁴²⁶). La sensibilité des ces lois conduit les acteurs politiques à la timidité électorale, ce qui met en danger le caractère global et idéologique des mesures prises, et donne aux opposants de ces lois matière pour la remise en cause des législations⁴²⁷.

En ce sens, l'aspect global des mesures se voit concurrencé à la fois par des oppositions fortes aux lois et des logiques politiques qui diluent la conception transversale des politiques comme projet de société. Le refus de la conception globale des problèmes met à mal les logiques transversales, telle l'*agenda des droits*, car chacune des mesures est cloisonnée à un domaine d'action publique, notamment afin de réduire les coûts politiques liés à un possible échec des politiques. Ainsi, « tout se passe comme si, d'un côté, l'action publique ne pouvait pas échapper à la sectorisation pour mettre en œuvre des savoirs et des savoir-faire efficaces mais que, d'un autre côté, elle s'interdisait par là même de prendre en compte la caractéristique globale des problèmes »⁴²⁸. La conception transversale de l'*agenda des droits* permet l'adéquation des trois secteurs au référentiel global, même si son caractère « global », dans le sens de la société toute entière, est mis en cause par la compétition politique.

⁴²⁴ « José Mujica sobre la legalización de la marihuana : 'los retrogrados se van a asustar' », article de la BBC (Royaume-Uni), du 7 mai 2014 [consulté le 16 mai 2015]. Disponible sur : http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2014/05/140506_uruguay_entrevista_jose_mujica_jgc

⁴²⁵ *idem*

⁴²⁶ « José Mujica sobre la legalización de la marihuana : 'esto es un experimento' », article de *La Nación* (Argentine), du 6 août 2013, disponible sur : <http://www.lanacion.com.ar/1608167-jose-mujica-sobre-la-legalizacion-de-la-marihuana-este-es-un-experimento> [consulté le 16 mai 2015].

⁴²⁷ Voir à ce sujet la campagne électorale de 2014 où même le candidat du FA, Tabaré Vázquez, a fait des déclarations contre la loi de l'avortement et celle du cannabis.

⁴²⁸ MULLER Pierre, « Secteur », BOUSSAGUET-JACQUOT-RAVINET (2014), *op cit*, p. 597.

Conclusion du chapitre

La prise de décision est avant tout un travail politique de médiation. Comme nous l'avons vu, alors que l'*agenda des droits* entre fortement à l'ordre du jour du Parlement, les logiques externes mettent en danger la réussite de la stratégie et poussent les acteurs au pragmatisme. Ainsi, la médiation correspond à un maintien des idéaux originaux en faveur de l'élargissement des droits et l'adoption d'instruments qui permettent de manière plus claire la régulation étatique. D'où l'importance des acteurs qui, sans nécessairement faire partie de l'élite politique, incitent au pragmatisme de part leur proximité réelle avec les preneurs de décision. Il reste à savoir comment se (re)construit l'ordre social à travers la mise en œuvre de ces trois politiques publiques, notamment en ce qui concerne le transfert du référentiels des droits à la société toute entière. Cela revient à se demander si les lois conduisent à un vrai changement social des pratiques, où la liberté des individus est garantie et l'égalité devant la loi se traduit en égalité sociale, tel que le prônent les lois adoptées⁴²⁹.

⁴²⁹ Sur un exemple de comment les politiques publiques changent la société, voir BORRAZ Olivier et GUIRAUDON Virginie (2010), *Politiques publiques 2 : Changer la société*, Paris: Presses de Sciences Po.

CONCLUSION GENERALE

Dans ce travail, nous avons cherché à expliquer le processus de prise de décision derrière les lois de l'IVG, du mariage égalitaire et de la régularisation du cannabis en Uruguay. Ces lois, votées en l'espace d'un an et demi, marquent un changement dans le pays et région : l'Uruguay se positionne ainsi comme un pays avant-gardiste en matière de droits, notamment vis-à-vis à ces voisins latino-américains où ces trois enjeux sont considérés comme des sujets polémiques⁴³⁰. Ce processus uruguayen est innovateur dans le contexte du pays (A.) en même temps qu'il illustre des manières atypiques de fabriquer des politiques publiques (B.) et qu'il permet d'ouvrir le champ de l'analyse sur de nouvelles questions de recherche (C.)

A. L'agenda des droits *uruguayen*

Pour comprendre ce processus de changement, l'approche développée dans ce mémoire a été classique. Suivant une logique séquentielle, nous avons cherché à étudier les moments de conception, mise en agenda et prise de décision de trois lois *a priori* sans lien mais qui se sont révélées appartenir à un même processus d'action publique. Cette union est une particularité uruguayenne, et elle permet d'étudier la manière de faire la politique dans ce pays.

Premièrement, nous avons vu que la création d'un problème public de l'élargissement des droits permet la convergence de trois enjeux en un seul, grâce au partage d'un référentiel des droits en inadéquation avec les valeurs prônées par la politique gouvernementale du gouvernement de gauche. Cette conjonction cognitive permet à la fois la cohésion des coalitions de cause à l'intérieur de chaque sous-système de politiques publiques, et, plus important, la construction d'une demande commune transversale à ces sous-systèmes.

De ce fait, cette mobilisation collective conduit à une inscription sur l'agenda des politiques de l'IVG, du mariage égalitaire et de la libéralisation du cannabis au moment de l'arrivée pouvoir de la législature 2010-2015. L'action commune est fondée sur la création de l'*agenda des droits* comme un instrument d'action publique qui permet l'union des acteurs et de leurs répertoires d'action, ainsi que l'évitement de la concurrence entre ces trois demandes dans le champ politique. La fenêtre d'opportunité politique ne s'ouvre pas par une action gouvernementale mais par un relais parlementaire, grâce au multipositionnement des acteurs

⁴³⁰ Pour une vision d'ensemble de la région voir l'article "Temas polémicos en América Latina", *El País* (Espagne), 29 mai 2014. [Consulté le 12 mai 2015].

de l'espace de la cause des droits, ce que facilite le relais effectif des trois causes par les preneurs de décision.

Ainsi, le multipositionnement militant est une caractéristique que l'on retrouve de plus en plus en Amérique latine⁴³¹, mais dans le cas uruguayen il est important de rappeler la particularité du relais politique : les militants sociaux ne détiennent pas le pouvoir mais constituent de vrais groupes de pression grâce à leur statut privilégié dans les différentes sphères publiques. Les acteurs de la cause des droits ne participent pas de la politique électorale mais, en tant que militants du FA réussissent à nouer de fortes alliances avec les parlementaires de leur parti qui, de leur côté, trouvent sur ces sujets une marge de manœuvre très large due au désintéressement gouvernemental pour ces questions. Dans ce contexte, il ne s'agit pas d'une élite qui prend des décisions, mais des acteurs qui trouvent une légitimité et une expertise grâce aux processus d'apprentissage multiple, notamment en raison de leurs positions plurielles : dans les différents forums sociaux (mouvement sociaux, université, FA) et dans les différents domaines de politiques publiques (avortement, mariage égalitaire et régulation du cannabis). L'Uruguay se caractérise, une fois de plus, par son caractère démocratique où les législateurs se placent comme de vrais représentants de la population et où les demandes sociales sont comprises et adoptées par les élites politiques.

C'est pourquoi, au moment de la prise de décision, se produit une dilution du référentiel des droits. Celle-ci est le produit d'une négociation politico-partisane qui oblige les acteurs à adopter une logique discursive pragmatique. Néanmoins, grâce à l'action des parlementaires l'*agenda des droits* uruguayen traduit « un agenda de gauche au-delà des conflits purement économiques et de classe »⁴³² et le référentiel des droits s'aligne, plus ou moins explicitement, avec la vision d'ensemble de la société, à savoir, le référentiel global *néo-interventionniste*, où la liberté et l'égalité sont garantis mais contrôlées par l'Etat.

Le cas de l'*agenda des droits* en Uruguay permet d'illustrer la complémentarité entre les différentes disciplines, comme la sociologie des mobilisations et de l'action collective, la sociologie des organisations et des groupes d'intérêt, ou encore les politiques publiques. Cette complémentarité est d'autant plus intéressante alors que les acteurs semblent conscients de l'entrée privilégiée que traduit l'accès au monde politique à travers la mobilisation sociale. Dans les mots des militants, le militantisme social conduit à « une pratique politique différente »⁴³³, et par conséquent, une façon de faire des politiques publiques particulière. Ceci permet, comme le rappelle Philippe Garraud, « d'élargir notablement le champ de l'analyse des politiques publiques et de l'ancrer davantage dans une sociologie politique des

⁴³¹ Voir COMBES Helene (2011), *op. cit* ; et GOIRAND Camille (2012), *op cit*.

⁴³² Martin Collazo lors de l'entretien collectif avec les militants de *Proderechos*, le 4 juin 2014.

⁴³³ Entretien avec Federico Graña, le 5 juin 2014.

multiples acteurs et de leurs configurations de relations qui concourent à produire l'action publique et lui donnent sens »⁴³⁴. En d'autres termes, les politiques publiques uruguayennes permettent d'illustrer la complémentarité entre la sociologie politique et l'étude des politiques publiques dans ce qu'on appelle désormais la sociologie de l'action publique.

B. L'Uruguay : un cas d'école de la sociologie de l'action publique ?

Notre étude sur des processus internes à l'Uruguay nous a permis de souligner les multiples facettes des modèles analytiques des politiques publiques, étant à la fois des outils heuristiques fertiles mais ancrés dans une réalité sociale spécifique. Ainsi, quand ces modèles analytiques sont testés « ailleurs »⁴³⁵, un certain nombre d'idées acquises sont élargies, voir remises en cause. Dans ce mémoire, deux faits permettent d'apporter des éléments de réflexion à la sociologie de l'action publique.

Premièrement, alors qu'en Uruguay les enjeux sont inscrits sur l'agenda politique grâce à la conjonction des trois courants définis par Kingdon (*problem, policy and political streams*)⁴³⁶, la forme du courant politique est tout à fait particulière : ce n'est pas le pouvoir exécutif mais le pouvoir législatif qui prend en main les demandes et de ce fait crée le *moment propice* pour le changement. Ainsi, le président Mujica n'est pas l'auteur de ces lois, et son action affaiblit l'instrument transversal qu'est l'*agenda des droits*. Mais le non-positionnement du président face à ces questions, et par conséquent la flexibilité du gouvernement vis-à-vis de ces sujets, permet aux parlementaires d'acquérir une marge de manœuvre qui se révélera être la clé de voûte de la réussite du processus. Le désintéressement de l'exécutif, contrairement à la description faite par Kingdon aux Etats-Unis, permet aux parlementaires d'opérationnaliser leur pouvoir politique en faveur d'un changement des politiques. De ce fait, le Parlement regagne sa position de structure d'opportunité politique pour l'action publique, bien souvent niée dans les régimes présidentielistes.

Deuxièmement, l'exemple de l'*agenda des droits* permet d'élargir la réflexion quant au caractère de plus en plus transversal des politiques publiques. A l'instar des politiques publiques sur les questions de genre⁴³⁷, cet exemple uruguayen alimente la réflexion sur les frontières de l'intervention des autorités publiques, et du découpage sectoriel de l'action

⁴³⁴ GARRAUD Philippe, « Agenda/Émergence », in BOUSSAGUET-JACQUOT-RAVINET (2014), *op cit.* [Disponible sur CAIRN].

⁴³⁵ ARTIGAS Alvaro, « Politiques publiques 'ailleurs' », in BOUSSAGUET-JACQUOT-RAVINET (2014), *op cit.* [Disponible sur CAIRN].

⁴³⁶ KINGDON John (1984), *op cit.*

⁴³⁷ Pour un bilan voir BERENI Laure, « Politiques publiques », p. 395-407 ; in ACHIN Catherine et BERENI Laure (dir.) (2013), *Dictionnaire genre et science politique*, *op cit.*

publique. Alors qu'en Uruguay chaque loi est ancrée dans un domaine d'intervention spécifique, leur origine en termes de politiques publiques est transversale à une multiplicité de secteurs et sous-systèmes des politiques publiques : chacun des problèmes renvoie à une intrication des problèmes sociaux (*intersectionnalité*), en même temps que leur conception en termes d'action publique est transversale à des secteurs très indépendants institutionnellement. La fabrique des politiques publiques des droits renvoie à des questionnements sur la cohérence de l'action publique à un niveau plus global, et montre que des sujets *a priori* différents tels l'avortement, le mariage des couples homosexuels et la production de drogues convergent en un seul processus. L'exemple uruguayen montre que la conception transversale des enjeux, traditionnellement liée à des questions de genre⁴³⁸, est aussi féconde quand elle s'applique à d'autres sujets des politiques publiques.

C. Changement national, changement global : des perspectives d'approfondissement

Les conclusions de ce mémoire sont très ancrées dans une perspective nationale uruguayenne. Or, comme nous l'avons souligné rapidement en introduction, les questions de l'avortement, de l'union entre les personnes du même sexe et de la régularisation de cannabis font aujourd'hui débat dans beaucoup des pays du monde, non pas sans conséquences sur le processus uruguayen. La question de l'international, voire du transnational⁴³⁹, dans la fabrique des politiques publiques prend de plus en plus d'importance dans ce XXI^e siècle aux répertoires d'action globalisés et souligne une place croissante, même si ambiguë, de la législation internationale.

Or, tel que Laurie Boussaguet et Claire Dupuy⁴⁴⁰ le rappellent, l'action publique ne se déplace pas du national au transnational mais se *complexifie*. Ainsi, il semble pertinent d'étudier les différents niveaux de création des politiques publiques notamment avec l'importance des institutions internationales sur certaines questions, des acteurs qui circulent et se connaissent, et des idées qui sont à la fois globales mais s'adaptent à des réalités spécifiques. De ce fait, on assiste aujourd'hui à une convergence dans les politiques publiques étudiées, qui peut être à la fois cognitive, instrumentale, processuelle...⁴⁴¹

⁴³⁸ Voir à ce sujet JACQUOT Sophie (2009), *op cit.*

⁴³⁹ HASSENTEUFEL Patrick (2005), « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale », *Revue française de science politique* 1/2005, Vol. 55, p. 113-132

⁴⁴⁰ BOUSSAGUET Laurie et DUPUY Claire (2014), « L'analyse des politiques publiques à l'épreuve de la comparaison », *Revue internationale de politique comparée*, 2/2014, vol. 21, p. 97-119.

⁴⁴¹ Pour un bilan sur cette notion voir HASSENTEUFEL Patrick, « Convergence », in BOUSSAGUET-JACQUOT-RAVINET (2014), *op cit.* (Disponible sur CAIRN).

Les influences entre ces idées, acteurs et institutions sont multiples, et de ce fait, la fabrication et légitimation au niveau global des politiques répond à la fois à des débats ancrés « au-delà des Etats en action »⁴⁴², mais correspond aussi à une construction des enjeux internationaux à travers des biais domestiques. Il serait dès lors pertinent d'analyser comment les biais domestiques, notamment à l'intérieur de la région Amérique latine, permettent de fabriquer une action publique transnationale. Deux points d'entrée semblent particulièrement féconds dans le cas de l'Uruguay.

Premièrement, en ce qui concerne le mariage égalitaire, les processus d'adoption des mesures, et les degrés d'intervention de celles-ci, semblent très différents selon les pays. Ainsi, trois pays latino-américains ont accepté en 2015 le mariage entre personnes de même-sexe : le Brésil, (2013) où il s'agit d'une décision de la justice, ainsi que l'Argentine (2010) et l'Uruguay (2013), où la décision est prise par voie législative. Or, même les processus dans ces deux derniers pays sont très différents, car alors qu'en Argentine, la présidente s'engage favorablement en faveur de la mesure, en Uruguay, nous l'avons vu, c'est le travail des parlementaires qui est décisif dans le processus. De plus, d'autres pays ont adopté des mesures adjacentes, telle l'union civile : le Chili, en 2015 par voie législative, ou la Colombie, en 2011, par voie judiciaire. La complexité et la diversité de ces processus permettent de poser des questions en termes de comparaisons processuelles, où des acteurs traditionnellement marginalisés réussissent à s'imposer dans l'élaboration des politiques publiques, comme le montre l'étude de David Paternotte⁴⁴³ pour la même mesure en Belgique, France et Espagne. Ainsi, existe-t-il un lien entre les acteurs participant dans les mêmes processus ? Comment circulent les idées entre les différents pays ? Quelles relations entretiennent les politiques nationales avec les décisions des institutions régionales (OEA) ?

Deuxièmement, en ce qui concerne la politique des drogues, le changement de paradigme d'une « guerre contre les drogues » à une régulation du marché passe par des rapports différenciés des Etats avec la sphère internationale. Ainsi, alors que certains pays comme la Colombie, le Mexique et le Guatemala prônent en 2015 une discussion internationale visant à lever les mécanismes de contrainte internationaux dans une perspective de réforme globale des politiques des drogues⁴⁴⁴, l'Uruguay est le seul pays à avoir franchi le cap pour agir dans le sens de la libéralisation des drogues, avec la régulation de cannabis. De ce fait, il se place comme un laboratoire du monde et son action permet de questionner le rapport des Etats à la

⁴⁴² FOUILLEUX Ève (2015) « Au-delà des États en action.... La fabrique des politiques publiques globales », in BOUSSAGUET, JACQUOT, RAVINET (2015) *op cit*, p. 287-318.

⁴⁴³ PATERNOTTE David (2011), *op cit*, p. 116-117.

⁴⁴⁴ La Session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies sur la drogue qui aura lieu en 2016 a été demandé par les présidents de la Colombie, le Mexique et le Guatemala en septembre 2012. Pour plus d'information: <http://idpc.net/fr/incidence-politique/session-extraordinaire-de-l-assemblee-generale-des-nations-unies-ungass-sur-la-droque-de-2016> (Consulté le 15 mai 2015).

sphère internationale. Or, les Etats-nations n'ont pas le monopole de l'évolution de la politique des drogues : des Etats étasuniens comme le Washington, l'Alaska ou le Colorado ont adopté récemment des mesures en faveur de la régulation du cannabis, malgré l'incompatibilité théorique avec la législation fédérale de ce pays. Des questions sur l'influence des différentes politiques domestiques dans la conception des nouveaux paradigmes se posent, notamment pour savoir qui sont les acteurs moteurs de ces politiques. Comment les acteurs et leurs idées circulent-ils dans la nébuleuse internationale ? Et de manière plus générale, ce nouveau discours correspond-t-il à un réel changement de paradigme des politiques publiques sur les drogues ? Quelque puisse être la réponse, un changement important s'opère sur ce sujet.

TABLE DE MATIÈRES

<i>Annexe 1</i> : Le système politique et partisan uruguayen	115
<i>Annexe 2</i> : Calendrier législatif combiné des lois sur l'IVG, le mariage égalitaire et la régulation du cannabis	117
<i>Annexe 3</i> : Chronologie comparative des trois lois.....	119
<i>Annexe 4</i> : Liste des entretiens et des échanges	120
<i>Annexe 5</i> : Liste des organisations civiles actives pour la promotion d'au moins une des lois en 2010	121

*Annexe 1: Le système politique et partisan uruguayen*⁴⁴⁵

L'Etat uruguayen est unitaire et centralisé. Son régime est présidentiel, où le mandataire est élu, en même que les parlementaires, au suffrage universel direct, obligatoire, tous les cinq ans. Au niveau national, le parlement est composé de deux chambres dont les sièges sont distribués proportionnellement au résultat des élections : une « chambre haute », le sénat, composée par 30 membres plus le vice-président, et une « chambre basse », la chambre de représentants (connue populairement comme chambre des députés), composée par 99 membres. Au niveau local, le pays est divisé en 19 départements administratifs avec un faible pouvoir vis-à-vis du gouvernement central, dotés d'un organe exécutif représenté par les maires (*intendentes*) et un organe législatif représenté par une assemblée d'édiles (*Junta departamental*).

Le système politique uruguayen est peut être le plus démocratique de l'Amérique latine. Après l'indépendance du pays en 1830, ont été créés en 1836 les deux partis politiques dits « traditionnels » dans le pays : le Parti Coloré (Parti Colorado, PC) et le Parti National (Partido Nacional, PN), considérés aujourd'hui deux des partis les plus vieux au monde avec les partis démocrate et républicain étasuniens. Il a fallu attendre 1971 pour qu'un troisième parti, le *Frente Amplio* (Front élargi, FA) vienne concurrencer le bipartisme caractéristique de cette démocratie précoce et stable.

Aujourd'hui, il est difficile de placer clairement les partis uruguayens dans l'échiquier politique. En réalité, les partis sont composés de différents « courants » (*sectores*) ou factions, et leur positionnement dépend du courant à la tête du parti. En général, aujourd'hui les partis traditionnels se trouvent à droite et le FA à gauche, mais leur rapprochement au centre varie selon les élections.

Ainsi, le PN est traditionnellement un parti libéral, dont la force électorale vient du milieu rural des départements de l'intérieur du pays. Il est considéré à droite de l'échiquier politique, notamment parce que pendant son mandat entre 1990 et 1995, le gouvernement de Luis Alberto Lacalle entreprend des réformes néolibérales dans le contexte du Consensus de Washington. Ce dernier est le leader du courant à droite du parti, Unité Nationale (*Unidad Nacional*), alors que plus au centre se trouve le courant de Jorge Larrañaga, Alliance Nationale (*Alianza Nacional*).

Le PC de son côté est traditionnellement attaché au milieu populaire urbain des travailleurs de Montevideo. Ainsi, c'est avec le support du PC qu'au début du XXe siècle s'instaure l'Etat-providence sous l'égide de Jorge Batlle et Ordoñez. Toutefois, c'est aussi un président *colorado*, Jose Maria Borbaberri, qui donne le pouvoir aux militaires en 1973. Par conséquence, deux courants caractérisent la plus grande division au sein du parti : un plus au centre, dit *batlliste*, et qui a porté trois fois son candidat à la présidence du pays depuis la transition démocratique de 1985 (Julio Maria Sanguinetti, 1985-1990, 1995-2000 ; et Jorge Batlle, 2000-2005), et un courant plus à droite, sous l'égide de Pedro Borbaberri (petit-fils du dictateur), appelé Allez Uruguay (*Vamos Uruguay*).

De son côté, le FA incarne la gauche de l'échiquier politique. Créé originellement comme une coalition des partis, le FA dévient un parti à part entière dans les années 1990, sous l'égide de Tabaré Vázquez et avec le support des anciens guérilleros du MLN-Tupamaros, désormais organisés politiquement dans le Mouvement de participation populaire (MPP). Ainsi, les partis qui conformaient la coalition sont devenus des courants du FA, dont on compte plus de

⁴⁴⁵ Pour une description plus détaillée voir YAFFÉ Jaime (2009), « Le système et les partis politiques après la victoire du Frente Amplio », *Problèmes d'Amérique latine* 4/2009, N° 74, p. 37-62.

30. Les principaux courants du FA aujourd'hui sont le Parti Socialiste, le MPP et Assemblée Uruguay (*Asemblea Uruguay*), alors que traditionnellement le Parti communiste et l'Axe artiguiste (*Vertiente Artiguista*) gardent une image forte au sein du parti. Des nouveaux courants commencent à prendre une place de plus en plus importante, comme le Parti pour la victoire du peuple (*Partido por la victoria del Pueblo*, MVP) ou le Courant d'Action et Pensée-Liberté (*Corriente de Acción y pensamiento-Libertad*, CAP-L).

Toutefois, malgré la conception très large de la gauche, le FA génère une opposition interne assez forte. Cette opposition s'est organisée pour les élections de 1989 dans un quatrième parti politique, le Nouvel espace (*Nuevo espacio*, NE) qui a eu depuis des places au parlement. Toutefois, pour les élections de 2004, des intégrants du NE décident de réintégrer le FA, ce qui provoque l'apparition du Parti Indépendant (*Partido Independiente*, PI), conformé pour ceux qui se nomment être une alternative au FA, avec une idéologie de centre-gauche et social-démocrate.

Principaux courants et figures des partis politiques uruguayens (vers 2010-2013)

Parti	Parti Colorado			Parti National		Parti Indépendant	
Courant	<i>Vamos Uruguay</i>	<i>Foro batllista</i> (batlliste)	<i>Lista 15</i> (batlliste)	<i>Unidad Nacional*</i>	<i>Alianza Nacional</i>		
Orientation	Libéral (droite)	Libéral (centre)	Libéral (centre)	Droite	Centre-droite	(démocratie chrétienne)	(social-démocrate)
Figures	Pedro Bordaberry	Julio Maria Sanguinetti, Luis Hierro López	Jorge Batlle, José Amorín Batlle	Luis A. Lacalle, Luis A. Lacalle Pou	Jorge Larrañaga	Pablo Mieres	Ivan Posada
Parti	Front Large						
Courant	Partido Socialista	MPP	Asamblea Uruguay	ACP-L	PVP	Nuevo Espacio	+ IR, Alternativa frenteamplista, Partido obrero revolucionario, Vertiente artiguista...
Orientation	Socialiste	Gauche (extrême)	Social-démocrate	Gauche (extrême)	Gauche (extrême)	Social démocrate	
Figures	Tabaré Vázquez, Daniel Olesker, Mónica Xavier...	José Mujica, Lucía Topolansky, Eduardo Bonomi...	Danilo Astori	Eleuterio Fernández Huidobro	Constanza Moreira	Rafel Michelini, Rodolfo Nin Novoa	

* En juin 2014, ce courant change de nom pour "Tous vers l'avant" (*Todos Hacia Adelante*).

Annexe 2 : Calendrier législatif combiné des lois sur l'IVG, le mariage égalitaire et la régulation du cannabis

Date	Loi	Chambre Parlementaire	Moment
10/11/2010	Cannabis	Ch. des représentants	Proposition de loi sur l'auto-culture signée Lacalle Pou entre à la Ch. des représentants
1/06/2011	IVG	Sénat	Proposition de loi pour la légalisation de l'IVG signé FA (Monica Xavier) entre au Sénat.
13/07/2011	Cannabis	Ch. des représentants	Proposition de loi sur l'auto-culture signée Amado-Nuñez-Radio-Sabini entre à la Ch. des représentants.
6/09/2011	Mariage égalitaire	Ch. des représentants	Proposition de loi sur le mariage égalitaire signé FA entre à la Ch. des représentants.
8 /11/2011- 20/12/2011	IVG	Sénat : commission	Après 5 mois d'attente : entre à l'ordre du jour de la Commission de Santé publique.
27/12/2011	IVG	Sénat	Vote au Sénat : approuvé (17 vs. 14)
14/02/2012	IVG	Ch. des représentants	Proposition de loi approuvée au Sénat entre à la Ch. des représentants.
3/03/2012- 11/04/2012	IVG	Ch. des représentants: commission	Traitement en Commission de santé publique pendant un mois. La discussion est reléguée à août.
20/06/2012	Cannabis	Pouvoir exécutif	Le cabinet de sécurité expose les « Mesures pour la vie et le vivre- ensemble » où propose la régulation du marché de cannabis
4/07/2012- 5/12/2012	Mariage égalitaire	Ch. des représentants: commission	Après 10 mois d'attente : entrée à l'ordre du jour de la Commission de Constitution et code civil.
31/07/2012	IVG	Ch. des représentants	Création d'une Commission spéciale pour l'IVG
7/08/2012- 10/09/2012	IVG	Ch. des représentants: commission	Le texte de Ivan Posada remplace la proposition de loi votée au Sénat.
8/08/2012	Cannabis	Pouvoir exécutif	Projet de loi sur la régulation du cannabis depuis la présidence.
14/08/2012	Cannabis	Ch. des représentants	Projet de loi sur régulation du cannabis entre à la Ch. des représentants
6/09/2012- 4/07/2013	Cannabis	Ch. des représentants : commission	Etude des textes de loi sur le cannabis à la Commission spéciale sur les drogues et les addictions. Entre le 6/09/2012 et le 15/11/12, étude du projet de loi du président, puis, du 15/11/2012 au 4/07/2013, étude de la proposition de loi rédigé par Bango-Calzada- Sabini.
25/09/2012 (nuit du 25 au 26)	IVG	Ch. des représentants	Vote à la Ch. des représentants: approuvé (50 vs. 49)
4/10/2012	IVG	Sénat	Texte de loi approuvée à la Ch. des représentants entre au Sénat.
9/10/2012- 16/10/2012	IVG	Sénat : commission	Traitement en Commission de santé publique. La commission approuve les amendements.
17/10/2012	IVG	Sénat	Vote au Sénat : approuvé (17 vs. 14)

22/10/2012	IVG	Pouvoir exécutif	Pouvoir exécutif promulgue la loi.
11/12/2012	Mariage égalitaire	Ch. des représentants	Vote à la Ch. des représentants: approuvé (81 vs. 6)
12/12/2012	Mariage égalitaire	Sénat	Proposition de loi approuvée à la Ch. des représentants entre au Sénat.
26/12/2012	Mariage égalitaire	Sénat	Motion d'urgence pour voter le texte approuvé à la Ch. des représentants sans passer par commission. Refus de l'opposition (Ope Pasquet, PC), le Fa accepte et le texte va en commission.
19/02/2013-19/03/2013	Mariage égalitaire	Sénat : commission	Traitement en Commission de santé publique. La commission approuve avec amendements.
2/04/2013	Mariage égalitaire	Sénat	Vote au Sénat : approuvé avec amendements (23 vs. 8)
3/04/2013	Mariage égalitaire	Ch. des représentants	Texte de loi approuvée au Sénat entre à la Ch. des représentants (navette)
10/04/2013	Mariage égalitaire	Ch. des représentants : commission	Traitement en Commission de Constitution et codes. La approuve les amendements.
10/04/2013	Mariage égalitaire	Ch. des représentants	Motion d'urgence pour voter le texte approuvé par le Sénat. S'expliquent les erreurs du Sénat, et les solutions envisagées. Votation affirmative (71 vs. 21)
3/05/2013	Mariage égalitaire	Pouvoir exécutif	Pouvoir exécutif promulgue la loi.
30/07/2013	Cannabis	Ch. des représentants	Vote à la Ch. des représentants: approuvé (50 vs. 46)
2/08/2013	Cannabis	Sénat	Texte de loi approuvée à la Ch. des représentants entre au Sénat.
10/09/2013-26/11/2013	Cannabis	Sénat : commission	Traitement en Commission de santé publique. La commission approuve sans amendements.
10/12/2013	Cannabis	Sénat	Adoption de la loi sans amendements au Sénat (16 vs. 13).
20/12/2013	Cannabis	Pouvoir exécutif	Pouvoir exécutif promulgue la loi.

Source: Site du parlement de l'Uruguay, et les retranscriptions des auditions, commissions et plénières pour chacune des lois [consulté le 16 mai 2015]. Disponibles sur :

IVG : www.parlamento.gub.uy/dgip/websip/lisficha/fichaap.asp?Asunto=107885

Mariage égalitaire: www.parlamento.gub.uy/dgip/websip/lisficha/fichaap.asp?Asunto=109246

Cannabis : www.parlamento.gub.uy/dgip/websip/lisficha/fichaap.asp?Asunto=113662

Annexe 3 : Chronologie comparative des trois lois

DATE	Loi sur l'IVG	Loi sur le mariage égalitaire	Loi sur la régulation du cannabis
2010			
Novembre			Entrée de proposition de loi de Lacalle Pou à la Ch.
2011			
Juin	Entrée de proposition de loi du FA au S.		
Juillet			Entrée de proposition de loi de Amado-Nuñez-Radio-Sabini à la Ch.
Août			
Septembre		Entrée de proposition de loi du FA à la Ch.	
Octobre			
Novembre	En commission au S		
Décembre	Adoption au S		
2012			
Janvier			
Février	Entrée à la Ch.		
Mars	En commission à la Ch.		
Avril			
Mayo			
Juin	« Stratégie pour la vie et le vivre-ensemble »		
Juillet	Création commission spéciale pour étude texte de Posada.		
Août			Projet de loi entre à la Ch.
Septembre	Adoption à la Ch.	En commission à la Ch.	
	En commission au S.		
Octobre	Adoption au S.		
	Promulgation		
Novembre			
Décembre		Adoption à la Ch.	
2013			
Janvier			
Février		En commission au S (amendements)	
Mars		Adoption au S (amendements)	
Avril		Adoption à la Ch.	
Mai		Promulgation	
Juin			
Juillet			Adoption à la Ch,
Août			
Septembre			
Octobre			En commission au S
Novembre			
Décembre			Adoption au S. Promulgation

Abréviations : « S » pour Sénat ; et « Ch. » pour Chambre des représentants.

Annexe 4 : Liste des entretiens et des échanges

Date	Nom (sexe)	Type de contact	Description
26 mai-10 juin 2014	Agustín Courtoisie (homme)	Echange par voie électronique	Professeur de philosophie de l'Université ORT, rédacteur de loi de l'avortement avec Ivan Posada en 2002.
26 mai 2014	Militants de MYSU	Entretien collectif	Entretien avec : Martha Aguñin, Damián Coalla et Maru Casanova
28 mai 2014	Lorena Repetto (femme)	Entretien semi-directif	Politologue spécialiste sur le cannabis au Centre interdisciplinaire de l'Udelar.
2 juin 2014	Diego Sempol (homme)	Entretien semi-directif	Coordinateur de <i>Ovejas Negras</i> et professeur d'histoire à l'Udelar.
2 juin 2014	Sebastián Aguiar (homme)	Entretien semi-directif	Coordinateur de <i>Proderechos</i> et professeur de sociologie de l'Udelar.
3 juin 2014	Daniel Sturla (homme)	Entretien semi-directif	Archevêque de Montevideo (prise de poste en 2014)
3 juin 2014	Ivan Posada (homme)	Entretien semi-directif	Député du Parti Indépendant
4 juin 2014	Martín Collazo (homme)	Entretien semi-directif	Militant de <i>Proderechos</i> , focalisé sur la question de la libéralisation du cannabis.
4 juin 2014	Militants de <i>Proderechos</i> (jeunes)	Entretien collectif	Entretien avec Camilo Callazo, Gustavo Robainer, Victoria Carranza, Leticia Musto, Martín Collazo.
5 juin 2014	Andrés Scagliola (homme)	Entretien semi-directif	Directeur national de la politique sociale du MIDES
5 juin 2014	Martín Marquez Berterreche (homme)	Entretien semi-directif	Militant du FA (jeunesse du MPP) engagé en faveur de la libéralisation du cannabis
5 juin 2014	Federico Graña (homme)	Entretien semi-directif	Coordinateur de <i>Ovejas Negras</i> et militant du FA (Parti Communiste)
6 juin 2014	Sebastián Sabini (homme)	Entretien semi-directif	Député FA (MPP)
7 juin 2014	Michelle Suarez (femme transsexuelle)	Entretien semi-directif	Avocate militante pour <i>Ovejas Negras</i> , rédactrice de la loi du mariage égalitaire
9 juin 2014	Alvaro Martinez (homme)	Entretien semi-directif	Militant du FA, proche de l'Axe Artiguiste.
10 juin 2014	Romina Napiloti (femme)	Entretien semi-directif	Sociologue militante de <i>Proderechos</i> . Engagée pour la loi de l'avortement.
10 juin 2014	Valeria Rubino (femme)	Echange par voie électronique	Militante pour <i>Ovejas Negras</i> , députée FA, suppléante de Juan Carlos Souza (CAP-L).
11 juin 2014	Julio Calzada (homme)	Entretien semi-directif	Secrétaire de la Junte Nationale sur les Drogues (JND)
11 juin 2014	Julio Rey (homme)	Entretien semi-directif	Fondateur de la Mouance cannabique Florida, président de la Fédération nationale de cannabi-culteurs de l'Uruguay
11 juin 2014	Julio Bango (homme)	Entretien semi-directif	Député FA (Parti socialiste)
12 juin 2014	Daniel Radio (homme)	Entretien semi-directif	Député du Parti Indépendant
12 juin 2014	Fernando Amado (homme)	Dialogue informel	Député du PC (Vamos Uruguay)
12 juin 2014	Luis Gallo (homme)	Entretien semi-directif	Sénateur FA (Parti socialiste)

Date	Nom (sexe)	Type de contact	Description
12 juin 2014	Lilián Celiberti (femme)	Entretien semi-directif	Coordinatrice de <i>Cotidiano Mujer</i>
14 juin 2014	Margarita Percovich (femme)	Entretien semi-directif	Ancienne députée (2000-2005) et sénatrice (2005-2010) du FA (Axe Artiguiste)
Juillet 2014	Mónica Xavier (femme)	Echange par voie électronique	Médecin députée FA (Parti Socialiste)
10 déc. 2014	Omar Mesa Gonzalez (homme)	Dialogue informel	Ambassadeur de l'Uruguay à l'UNESCO (Paris).

Annexe 5 : Liste des organisations civiles actives pour la promotion d'au moins une des lois en 2010⁴⁴⁶

Organisations féministes

NOM	Année de création	Mission
Cotidiano Mujer	2004	<i>Quotidien femme</i> centre son travail sur l'incidence politique et promotion des droits des femmes.
<i>Site web : www.cotidianomujer.org.uy</i>		
MYSU	1996 (dont autonomisation en 2003)	<i>Femme et Santé en Uruguay</i> cherche à promouvoir et défendre la santé et les droits liés à la sexualité et la reproduction.
<i>Site web : www.mysu.org.uy</i>		
CNS Mujeres	1996	La <i>Commission National de suivi, femmes pour la démocratie, l'équité et la citoyenneté</i> est un réseau d'organisations féministes pour l'inclusion des femmes en démocratie.
<i>Site web : www.cnsmujeres.org.uy</i>		
Mujer Ahora	1989	<i>Femmes maintenant</i> est une coopérative de femmes féminités pour la promotion et défense des droits humains, notamment pour l'égalité de genre.
<i>Site web : http://www.mujaahora.org.uy/</i>		
Plemuu	1984	La fondation <i>Plénière de femmes d'Uruguay</i> centre son activité sur l'incidence politique en faveur de l'insertion économique et la promotion des droits des femmes.
<i>Site web : www.plemuu.org.uy</i>		
Cladem Uruguay	2002	Le <i>Comité d'Amérique latine et des caraïbes pour la défense des droits de la femme</i> est une organisation que ressemblent des organisations et personnes de toute la région pour la défense des droits humains de la femme avec une approche légale.
<i>Site web : www.cladem.org/america-y-el-caribe/67-cladem-uruguay</i>		
RUDA	2004	Le <i>Réseau uruguayen d'autonomies</i> se propose de promouvoir le changement des pratiques sociales en faveur des droits humains, notamment pour ce qui concerne les droits des femmes.
<i>Site web : https://despenalizaciondelaborto.wordpress.com/about/</i>		

⁴⁴⁶ Pour une liste complète des organisations : <http://www.mapeosociedadcivil.uy/detalle.php?Info=2938>

Organisations cannabiques

NOM	Année de création	Mission
Proderechos –notamment sous l’angle ‘Prolegal’.	2006	Ce collectif prône la construction d’une société plus démocratique, diverse et intégrée que permette le plein exercice de la liberté, notamment pour ce qui concerne la consommation de cannabis.
<i>Site web : www.proderechos.org.uy</i>		
AECU	2011 (commence comme le forum internet <i>Plantatuplanta</i> en 2005)	L’Association des Etudes sur le cannabis de l’Uruguay se propose d’approfondir la recherche et vulgarisation des informations sur la substance cannabis et ses utilisations.
<i>Site web : http://aecu.org.uy/</i>		
Movimiento por la liberación del canabis	2009 (commence comme <i>LaPlaZita</i> en 2005)	Organisation des consommateurs pour la libération du marché du cannabis en défense du droit à consommer.
<i>Site web : http://www.taringa.net/comunidades/cannabis/1205152/Movimiento-por-la-Liberacion-del-Cannabis-Uruguay.html</i>		
Federación Nacional de Cannabicultores del Uruguay	2013 (commence avec la <i>Mouvance cannabique Florida</i> en 2010)	Fédération qui cherche à réunir les différentes organisations de cultivateurs de cannabis pour la consommation personnelle du pays.
<i>Site web : http://movidacanabicauruguay.blogspot.fr/ ou https://www.facebook.com/movidacannabicaflorida</i>		

Organisations LGBT

NOM	Année de création	Mission
Ovejas Negras	2004	Ce collectif <i>Moutons Noirs</i> se bat pour la défense et élargissement des droits de la population LGBT en Uruguay.
<i>Site web : https://www.facebook.com/colectivoovejasnegras</i>		
ATRU	1994	L’ <i>Association des trans de l’Uruguay</i> cherche à améliorer les conditions de vie des personnes transsexuelles travailleuses du sexe.
<i>Site web : https://www.facebook.com/atruuruguay</i>		
FUDIS	2007	La <i>Fédération uruguayenne de la diversité sexuelle</i> cherche à articuler les différentes organisations autour du mouvement LGBT du pays, pour l’alignement de l’agenda de la diversité sexuelle au niveau national.
<i>Site web : fudis.blogspot.com</i>		

BIBLIOGRAPHIE

- ABRACINSKAS Lilián et LOPEZ GÓMEZ Alejandra (dir.) (2007), *El aborto en debate. Dilemas y desafíos des Uruguay democrático. Proceso político y social 2001-2004*. Montevideo: MYSU.
- BANFI Analía et al. (2010), *El veto del ejecutivo uruguayo a la despenalización del aborto : deconstruyendo sus fundamentos*, Montevideo : MYSU.
- BERENI Laure (2007), *De la cause à la loi. Les mobilisations pour la parité politique en France (1992-2000)*, Thèse de doctorat, Université Panthéon-Sorbonne-Paris I.
- BERENI Laure (2012), « Penser la transversalité des mobilisations féministes : l'espace de la cause des femmes », p 27-41, in BARD Christine, *Les féministes de la deuxième vague*, Paris : PUR.
- BERGERON Henri et NOUGUEZ Etienne (2015), « Les frontières de l'interdit. Le commerce de cannabis », p.121-150 ; in STEINER Philippe et TRESPEUCH Marie (dir.), *Marchés contestés. Quand le marché rencontre la morale*, Toulouse : Presses universitaires du Mirail.
- BOTTINELLI Oscar et BUQUET Daniel (2010), *El aborto en la opinión pública uruguaya*, Montevideo : MYSU :
- BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie et RAVINET Pauline (dir.) (2014), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris : Presses de Sciences Po, 4^e édition.
- BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie et RAVINET Pauline (dir.) (2015), *Une 'French touch' dans l'analyse des politiques publiques ?*, Paris : Presses de Sciences Po.
- BOUSSAGUET Laurie et MULLER Pierre (2005), "L'Impact du forum politique sur la formulation des politiques publiques" in *Politiques et management public*, vol 23 n°3, p41-59.
- BRIOZZO Lionel (dir.) (2002), *Iniciativas sanitarias contra el aborto provocado en condiciones de riesgo*, Montevideo : Sindicato Médico del Uruguay.
- Cahiers des Amériques latines*, « L'Uruguay de José Mujica », 2014/3, n° 77.
- CALZADA Julio (2013), « Drogas, individuo y sociedad. Una compleja realción en la construcción de la ciudadanía del siglo XXI » in AGUIAR Ximena *et al.* (coord.), *Drogas, individuo y sociedad. Un enfoque interdisciplinario*, Montevideo : Espacio Interdisciplinario de la Universidad de la República.
- CAMAÑO Diego, 2004, « Legislación antidrogas : ¿Una amenaza para el estado de derecho ? », *Revista de Derecho Penal*, No 14, Montevideo, pp. 79-96
- COBB et ELDER (1972) *Participation in American Politics, The Dynamics of Agenda Building*, Londres: The Jihns Hopkins University Press, deuxième édition 1983.
- COBB et ROSS (1997) *Cultural strategies of Agenda denial*, Lawrence : University Press of Kansas.
- COITIÑO Mauricio (2011), *¿Por qué la necesidad de un Plan Nacional contra la Discriminación?*, Montevideo: MIDES, Colección Hablando de derechos DESC+A, número 3.
- COLLAZO Damián (dir.) (2014) *Uruguay se planta. Manual de cultivo y uso legal de marihuana*, Montevideo : Estuario editora.
- COURTOISIE Agustín et URRUZOLA María (2001), « Aborto: ¿Despenalización o mediación? », *Cuadernos en Marcha* n° 170, février mars 2001. P
- CUSTODIO Cecilia (2014), *El método Tabaré. Vazquez y la construcción del poder*. Montevideo : Penguin Random House.
- DABÈNE Olivier (1997), *L'Amérique latine à l'époque contemporaine*, Paris: Armand Colin, 7^e édition 2011.
- FAVRE Pierre (1992), « L'émergence des problèmes dans le champ politique » in FAVRE Pierre (dir.), *Sida et politique. Les premiers affrontements (1981-1987)*, Paris: L'Harmattan, 1992.
- FELSTINER William, ABEL Richard et SARAT Austin (1980), « The Emergence and Transformation of disputes : Namig, Blaming, Claiming », *Law and Society Review*, vol 15, n° ¾, p 631-654.
- FIDALDO Verónica *et alii.* (2008) « Movimiento por la liberalización del cannabis » p 83- 150 ; in COTIDOANO MUJER '¿Que'ves... qué ves cuando me ves?'. *Juventud e integración*

- sudamericana : caracterización de situaciones tipo y organizaciones juveniles en Uruguay*, Montevideo : Cotidiano Mujer-Facultad de Ciencias Sociales (Udelar).
- FRENTE AMPLIO (2007), *V Congreso Ordinario 'Compañero General Liber Seregni'*, décembre 2007. Disponible sur: <http://fa.rw.uy/index.php?Q=articulo&ID=1024>
- FRENTE AMPLIO (2008), *V Congreso Extraordinario 'Zelmar Michelini'*, 13 et 14 décembre 2008. Disponible sur: <http://fa.rw.uy/index.php?Q=articulo&ID=1024>
- FRENTE AMPLIO (2008a), *V Congreso Extraordinario 'Zelmar Michelini': Políticas públicas en drogas*, 13 et 14 décembre 2008. Disponible sur: <http://fa.rw.uy/index.php?Q=articulo&ID=1024>
- FRENTE AMPLIO (2013), *VI Congreso Extraordinario 'Hugo Cores'*, 23 et 24 novembre 2013. Disponible sur: <http://fa.rw.uy/index.php?Q=articulo&ID=1024>
- GARAT Guillermo (2012), *Marihuana y otras yerbas. Prohibición, regulación y uso de drogas en Uruguay*, Montevideo : Editorial Debate, edición Debols!llo.
- GARCÉ Adolfo et YAFFÉ Jaime (2014), *La era progresista. Hacia un nuevo modelo de desarrollo*, Montevideo : Fin de siglo.
- GARIBOTTO Giorgia (2010), « Cárceles y Drogas en Uruguay », in TRANSNATIONAL INSTITUTE et WASHINGTON OFFICE ON LATIN AMERICA *Sistemas sobrecargados. Leyes de drogas y cárceles en América latina*. Disponible sur : <http://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Drug%20Policy/2011/Spanish/sistemas%20sobrecargados-resumen%20uruguay-web.pdf>
- GENIEYS William et HASSENTEUFEL Patrick (2012), « Qui gouverne les politiques publiques ? Par delà la sociologie des élites », *Gouvernement et action publique*, 2012/2, n° 2, p. 89-115.
- GILBERT Claude *et alii.* (2009), « Lire l'action publique au prisme des processus de définition des problèmes », p 7-33, in GILBERT Claude et HENRY Emmanuel, *Comment se construisent les problèmes de santé publique ?*, Paris : La Découverte.
- GILBERT Claude et HENRY Emmanuel (2012), « La définition des problèmes publics : entre publicité et discrétion », *Revue française de sociologie* 1/2012 (Vol. 53) , p. 35-59 .
- GIOSCIA Laura (dir.) (2014), *¿Más allá de la tolerancia? Ciudadanía y diversidad en el Uruguay contemporáneo*, Montevideo: Trilce.
- Gouvernement et Action Publique*, « Politiques des droits », 2014/4, n° 4, vol. 3.
- GUIGOU Nicolas (2006), *Religião e política no Uruguai*, in ORO Ari Pedro, *Religião e política no Cone sul. Argentina, Brasil e Uruguai*, São Paulo : Attar, 2006. p.157-222
- HASSENTEUFEL Patrick (2011), *Sociologie politique. L'action publique*, Paris : Armand Colin.
- HUBER Evelyne et STEPHENS John (2012), *Democracy and the Left. Social policy and Inequality in Latin America*, Chicago-London: University of Chicago Press.
- INSTITUTO DE CIENCIAS POLITICAS (2011), *Política en tiempos de Mujica. En busca del rumbo, Informe de Coyuntura N°10*, Montevideo : Estuario-Instituto de ciencia política Udelar.
- INSTITUTO DE CIENCIAS POLITICAS (2012), *Política en tiempos de Mujica II. Un balance en mitad del camino, Informe de Coyuntura N°11*, Montevideo : Estuario-Instituto de ciencia política Udelar.
- INSTITUTO DE CIENCIAS POLITICAS (2013), *Política en tiempos de Mujica III. A un año de las elecciones nacionales, Informe de Coyuntura N°12*, Montevideo : Estuario-Instituto de ciencia política Udelar.
- INSTITUTO DE CIENCIAS POLITICAS (2014), *Final abierto. Hacia las elecciones de 2014, Informe de Coyuntura N°13*, Montevideo : Estuario-Instituto de ciencia política Udelar.
- JACQUOT Sophie (2009), « La fin d'une politique d'exception. L'émergence du *gender mainstreaming* et la normalisation de la politique communautaire d'égalité entre les femmes et les hommes », *Revue française de science politique*, 59 (2), avril 2009, p. 247-277.
- JOBERT Bruno (2004), « Une approche dialectique des politiques publiques: l'héritage de l'Etat en action », *Pôle sud*, 2004/2 n°21, p. 43-54.
- JOBERT Bruno (dir.) (1994), *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris: L'Harmattan.
- JOBERT Bruno et MULLER Pierre (1987), *L'État en action : politiques publiques et corporatismes*,

- Paris: PUF.
- JOHNSON Niki, LOPEZ GOMEZ Alejandra, SAPRIZA Graciela *et alii.* (dir.) (2011), *(Des)penalización del aborto en Uruguay: prácticas actores y discursos. Abordaje interdisciplinario sobre una realidad compleja.* Montevideo: Universidad de la República, colección Art 2.
- KINGDON John (1984), *Agendas, Alternatifs and Public Choices*, Boston: Little Brown.
- LABROUSSE Alain (2009) ; *Les Tupamaros : des armes aux urnes*, Paris : Ed du Rocher.
- LARROUQUÉ Damien (2012) ; “Le veto présidentiel en Uruguay: une épée de Damoclès au dessus du Parlement”, Séminaire commun aux écoles doctorales de Sciences Po et de l’université paris I, animés par Olivier Rozenberg et Yves Syurel, Paris: Paris II. Juin 2012.
- LARROUQUÉ Damien (2012); *Le Plan Ceibal en Uruguay. Un exemple de bonne gouvernance?*, Paris: L’Harmattan.
- LEMOIS Florencia (2014) « Coalición por la transformación de la política de drogas », p. 15- 28 ; in COLLAZO Damián (coord.) *Uruguay se planta. Manual de cultivo y uso legal de marihuana*, Montevideo : Estuario editora.
- Ley n° 18.987 sobre la Interrupción voluntaria del embarazo. publiée dans le Journal Officiel (*Diario Oficial*) n° 28585, du 30 octobre 2012. Montevideo : Uruguay. [Disponible sur : <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18987&Anchor=>]
- Ley n° 19.075 sobre el Matrimonio Igualitario, publiée dans le Journal Officiel (*Diario Oficial*) n° 28710, du 9 mai 2013. Montevideo : Uruguay. [Disponible sur : <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=19075&Anchor=>]
- Ley n° 19.172 sobre la Marihuana y sus derivados. Control y regulación del estado de la importación, producción, adquisición, almacenamiento, comercialización y distribución. Publié dans le Journal Officiel (*Diario Oficial*) n° 28878, du 7 janvier 2014. Montevideo : Uruguay. [Disponible sur : <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=19172&Anchor=>]
- MARTÍ PUIG Salvador et SANTIUSTE CUÉ Salvador (2006), « La izquierda parlamentaria en América Latina: ¿Nuevas percepciones sobre la democracia y el mercado ? » in Manuel ALCANTARA SAEZ (dir.), *Políticos y política en América Latina*, Madrid : Fundación Carolina- Siglo XXI de España editores, p. 311-342.
- MARTINEZ BARAHONA Elena (2001) « Uruguay », in Manuel ALCANTARA SAEZ et Flavia FREIDENBERG (dir.), *Partidos políticos de América latina. Cono sur*. Salamanca : Ediciones Universidad de Salamanca. P 425-557.
- MATHIEU Lilian (2009), « Eléments pour une analyse des coalitions contestataires. La lutte contre le sida et le mouvement des chômeurs, de ‘Nous sommes la gauche’ à l’occupation », *Revue Française de Science politique*, 1/2009, Vol 59, p. 77-96.
- MATHIEU Lilian (2012), *L’espace des mouvements sociaux*, Bellecourt-en-Bauges : Editions du Croquant.
- McADAM Doug, McCARTHY John D. et ZALD Mayer N. (dir.) (1996), *Comparative perspective on social movements. Political opportunities, mobilizing structures, and cultural framings*, Cambridge : Cambridge University Press.
- MOREIRA Constanza, *La izquierda en el gobierno : nuevos escenarios de poder en uruguay y América Latina*, Montevideo : Trilce, 2009
- MULLER Pierre (1995), « Les politiques publiques comme construction d’un rapport au monde », in FAURE Alain, POLLET Gilles et WARIN Philippe, *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris : L’Harmattan. P. 153-179.
- MULLER Pierre (2000), « L’analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l’action publique » *Revue Française de science politique*, 50 (2), p 189-208.
- MULLER Pierre (2005), « Esquisse d’une théorie du changement dans l’action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue française de science politique*, 55 (1), février 2005, p. 155-187.

- MULLER Pierre (2008), « Aux frontières de l'action publique. Ce que les politiques du genre font à l'analyse des politiques publiques », p. 299-318, in ENGELI Isabelle, BALLMER-CAO Thanh-Huyen et MULLER Pierre, *Les Politiques du genre*, Paris : L'Harmattan, 2008.
- MULLER Pierre (2009), « Les politiques publiques peuvent-elles contraindre les hommes à faire le ménage ? », p 17-26, in MULLER Pierre, SENAC-SLAWINSKI Réjane et alii., *Genre et action publique : La frontière publique-privée en questions*, Paris : L'Harmattan, 2009.
- NEVEU Erik (2015), *Sociologie politique des problèmes publics*, Paris : Armand Colin.
- OPALC – Observatoire politique de l'Amérique latine et des Caraïbes (2014), *Amérique Latine. L'année politique 2014*, Paris: Les études du CERI, n° 207-208.
- PADIOLEAU Jean-Gustave (1982), *L'Etat au concret*, Paris: Puf.
- PALIER Bruno et SUREL Yves (2005), « Les 'trois i' et l'analyse de l'Etat en action », *Revue Française de science politique*, 55 (1), p 7-32.
- PERCOVICH Margarita (2011), *¿Por qué legislar desde los derechos humanos?*, Montevideo: MIDES, Colección Hablando de derechos DESC+A.
- PEW RESEARCH CENTER (2014), « Religion in Latin America: Widespread Change in a Historically Catholic Region ». Published Nov 13 2014. Disponible sur <http://www.pewforum.org/2014/11/13/religion-in-latin-america/#religion-in-uruguay>
- PIERI Diego (2012), *Análisis de los discursos oficiales sobre drogas entre 2005 y 2011*. Tesis de grado de la Licenciatura en Sociología, FCS, Udelar, 2012.
- Problèmes d'Amérique Latine*, « Uruguay gouverné à gauche », automne 2009/4, n° 74.
- RABUFFETTI Mauricio (2014), *José Mujica. La revolución tranquila*, Montevideo: Aguilar.
- REPETTO Lorena (2013), *Regulación del cannabis ¿un asunto de seguridad? Entrada y mantenimiento de agenda de un problema de política pública*. Monografía final de la Licenciatura en Ciencia política, FCS, Udelar, 2013.
- ROCHA CARPIUC Cecilia (2014), *Diversidad sexual en Uruguay. Las políticas de inclusión social para personas LGBT del Ministerio de Desarrollo Social (2010-2014)*. Montevideo: MIDES, p.185
- ROMINA Napiloti (2009), « La contradicción como alternativa. El aborto como objeto de intervención del Estado », in Verónica FILARDO (cord.) *Jóvenes y políticas sociales en foco*, Montevideo : MIDES, 2009.
- SABATIER Paul (dir.) (1999), *Theories of the policy process*, Boulder: Westview Press.
- SABATIER Paul et JENKINS-SMITH Hank (eds.) (1993), *Policy Change and Learning : An Advocacy Coalition Approach*, Boulder : Westview Press.
- SANJURJO GARCIA Diego (2013), «El cambio en las políticas de estupefacientes: el ejemplo de Uruguay», *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, n° 27, 2013-I, p.291-311.
- SANSEVIERO Rafael (dir.)(2000), *Condena, Tolerancia y Negación. El aborto en Uruguay*, Montevideo : Universidad para la paz.
- SCHENCK Marcela (2013), *El derecho a la interrupción voluntaria del embarazo*, Montevideo: MIDES, Colección Hablando de derechos DESC+A.
- SEMPOL Diego (2012), *Políticas Públicas y diversidad sexual*, Montevideo: MIDES, Colección Hablando de derechos DESC+A, número 7.
- SEMPOL Diego (2013), *De los baños a la calle. Historia del movimiento Lésbico, Gay, Trans uruguayo 1983-2013*. Montevideo: Debate.
- SEMPOL Diego (dir.) (2013a), *Políticas públicas y diversidad sexual. Análisis de la heteronormatividad en el ciclo de vida y las instituciones*, Montevideo: MIDES
- SUAREZ Michelle (2012), *Hacia una igualdad sustantiva. Realidades y perspectivas de la normativa vigente para la inclusión social de la diversidad sexual*. Montevideo: ANII, MYSU.
- SUREL Yves (2000) "The role of cognitive and normative frames in policy-making", *Journal of European Public Policy*, 7:4, p. 495-512.

- SUREL Yves (2006), “Relaciones entre la política y las políticas públicas”, p. 43-74; in FRANCO Rolando et LANZARO Jorge (dir.), *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*, Buenos Aires: CEPAL-FLACSO México.
- UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA (2011), *Aporte universitario al debate nacional sobre drogas*, Montevideo: Universidad de la República, colección Art 2.
- VAN ROMPAEY Leslie *et alii* (2012), *Veto al aborto. Estudios interdisciplinarios sobre las 15 tesis del presidente Tabaré Vázquez*, Montevideo : Universidad de Montevideo.
- WEAVER Kent (1986), “The Politics of Blame Avoidance, *Journal of Public Policy*, No 6 (4), p. 371-398.
- ZITTOUN Philippe (2013), *La fabrique politique des politiques publiques : une approche pragmatique de l'action publique*, Paris : Presses de Sciences Po.

Ressources électroniques (webographie)

Presse Uruguayenne

- Hebdomadaire *Brecha* : <http://brecha.com.uy/>
- Journal *El Observador* : <http://www.elobservador.com.uy>
- Journal *El País* : <http://www.elpais.com.uy/>
- Journal *La Diaria* : <http://ladiaria.com.uy/>
- Journal *Montevideo* : <http://www.montevideo.com.uy/>
- Radio *El Espectador* : <http://www.espectador.com/>

Ressources institutionnelles

- Site de l'Université de la République : <http://www.universidad.edu.uy/>
- Site de la présidence de la République de l'Uruguay : <http://www.presidencia.gub.uy/>
- Site du MIDES : <http://www.mides.gub.uy/>
- Site du Parlement de la République de l'Uruguay : <http://www.parlamento.gub.uy/>

Partis politiques

- Site du parti politique *Frente Amplio* : <http://www.frenteamplio.org.uy/>
- Site du parti politique *Parti Colorado* : <http://www.partidocolorado.com.uy/>
- Site du parti politique *Partido Nacional* : <http://partidonacional.org.uy/portal/>

Organisations civiles

- Site d'AECU : <http://aecu.org.uy/>
- Site de ATRU : <https://www.facebook.com/atruuruguay>
- Site de Cladem Uruguay : <http://www.cladem.org/america-y-el-caribe/67-cladem-uruguay>
- Site de CNS Mujeres : <http://www.cnsmujeres.org.uy/>
- Site de Cotidiano Mujer : <http://www.cotidianomujer.org.uy/sitio/>
- Site de FUDIS : <http://fudis.blogspot.fr/>
- Site de *Mujer Ahora* : <http://www.mujaahora.org.uy/>
- Site de MYSU : <http://www.mysu.org.uy/>
- Site de *Ovejas Negras* : <https://www.facebook.com/colectivoovejasnegras>
- Site de Plemuu : <http://www.plemuu.org.uy/>
- Site de *Proderechos* : <http://www.proderechos.org.uy/>
- Site de RUDA : <https://despenalizaciondelaborto.wordpress.com/about/>