

PROBLÈMES
D'AMÉRIQUE LATINE

102

Le « modèle » chilien :
des ruptures
en trompe-l'œil

Kathya Araujo
Emmanuelle Barozet
Vicente Espinoza
Manuel Antonio Garretón
Darío Montero
Rachel Théodore

Varia

Víctor Galarraga-Oropea
José Darío Rodríguez Cuadros

SOMMAIRE

Le « modèle » chilien : des ruptures en trompe-l'œil

Dossier coordonné par Rachel Théodore

Introduction.	
Le « modèle » chilien: des ruptures en trompe-l'œil <i>Rachel Théodore</i>	7
Le second gouvernement de Bachelet: projet de transformation et crise politique <i>Manuel Antonio Garretón</i>	13
La culture démocratique chilienne : des origines à la crise de légitimité contemporaine <i>Darío Montero</i>	35
Tout change parce que rien ne change ? Politiques sociales et cycles de transformation économique et institutionnelle au Chili <i>Emmanuelle Barozet & Vicente Espinoza</i>	53
La légitimation des inégalités socio-économiques au Chili. Essai sur les imaginaires sociaux <i>Rachel Théodore</i>	75
L'inflexion du Chili. Contributions au débat <i>Kathya Araujo</i>	95

V A R I A

Plus de « pre-textes » pour lire José Donoso <i>Víctor Galarraga-Oropea</i>	113
Référendum pour la paix en Colombie <i>José Darío Rodríguez Cuadros</i>	131
<i>Résumés</i>	135
<i>Resúmenes</i>	139
<i>Abstracts</i>	143

Bulletin d'abonnement ou de réabonnement, page 34

LE SECOND GOUVERNEMENT DE BACHELET : PROJET DE TRANSFORMATION ET CRISE POLITIQUE*

*Manuel Antonio GARRETÓN M.*¹

Le présent article cherche à analyser les deux premières années du gouvernement de Michelle Bachelet au Chili, en partant de l'hypothèse que nous sommes face au premier projet visant à des transformations importantes depuis le retour de la démocratie en 1990. Pour cela, nous définirons les caractéristiques de ce projet, nous analyserons les principales réformes qui eurent lieu durant ces années, les débats et réactions qui s'ensuivirent, et pour finir sur un bilan de l'état actuel du projet et de ses perspectives.

LA NATURE DU PROJET DE MICHELLE BACHELET ET LA *NUEVA MAYORÍA* («NOUVELLE MAJORITÉ»)

Après quatre gouvernements de la *Concertación de partidos por la democracia* (Concertation de partis pour la démocratie), coalition des partis qui constituèrent l'opposition à la dictature (à l'exception du Parti communiste), le gouvernement de Sébastian Piñera, représentant de la coalition de droite héritière du projet socio-économique et politique de la dictature, arriva au pouvoir en 2010. En 2013, soit quarante ans après le coup d'État

* Traduit de l'espagnol par Rachel Théodore et Gilles Bataillon.

Cet article a compté sur la collaboration de Claudia Gutiérrez pour le recueil d'informations et de sources. Nous avons utilisé ici d'autres travaux précédents.

1. Sociologue et politologue, il est depuis 1994 professeur titulaire de la Faculté de Sciences Sociales (FACSO) de l'Université du Chili.

militaire, la « Coalition des partis pour la démocratie » se reformula en *Nueva mayoría* (Nouvelle majorité) incluant cette fois-ci le Parti communiste. Cette coalition remporta la Présidence avec Michelle Bachelet, qui avait déjà gouverné entre 2006 et 2010. C'est durant cette élection présidentielle de 2013 que se produisit un paradoxe, qui, à notre avis, montre la caractéristique fondamentale de la crise politique chilienne actuelle.

D'un côté, le programme de Michelle Bachelet et de la *Nueva mayoría*, choisi par une grande majorité de ceux qui participèrent aux élections², avait un caractère de refondation démocratique, dans la mesure où il cherchait, au travers de quatre grandes réformes (éducation, fiscalité, droit du travail et nouvelle Constitution)³ à transformer les principes et les institutions fondés par la dictature militaire dans les domaines socio-économique, politique et culturel. Ces derniers furent et sont toujours aujourd'hui caractérisés par la prédominance du marché, de l'argent, de l'intérêt privé et de l'inégalité, au détriment du secteur public, de l'État, de la politique, et de l'égalité. Ces principes obéissaient également à une concentration croissante des pouvoirs économiques et médiatiques au détriment des institutions démocratiques et de la souveraineté populaire. Il s'agissait donc d'un processus de fondation d'un nouveau projet de société. Ce projet était un programme de gouvernement élaboré par les partis de la coalition, mais il obéissait également à l'agenda des réformes, et tout particulièrement à la trilogie réformiste - éducation, fiscalité et constitution – née en réponse aux mouvements contestataires, notamment le mouvement étudiant de 2011-2012⁴. Ainsi, le mythe de la transition, du modèle « exemplaire », et du consensus considéré comme la seule forme valable de faire de la politique, qui avait caractérisé le discours de l'élite, volait en éclats. À sa place, s'imposaient les idées d'un nouveau cycle, d'un nouveau pacte social, d'un nouveau projet transformateur qui cherchait à changer les principes de base de la société héritée de la dictature, qui avaient été corrigés seulement de façon partielle par les gouvernements démocratiques.

D'un autre côté, il est paradoxal que ce projet n'ait pas réussi à mobiliser les électeurs alors que, pour la première fois, il n'émanait pas du système de partis politiques, mais d'un mouvement social disposant d'un ample soutien dans toutes les couches de la population, y compris des secteurs de droite. Et de fait, la majorité des candidats à la présidence s'y référèrent, car celui-ci marquait la fin d'un cycle initié par la *Concertación* et ouvrait un horizon visant à trouver de nouvelles solutions. Mais, contre toute attente,

2. Au premier tour des élections présidentielles de 2013, Michelle Bachelet obtint 46,7% des votes valides, tandis qu'Evelyn Matthei obtint 25,3%. Avec 41,79% de participation au deuxième scrutin, Michelle Bachelet obtint 62,16% des voix tandis que son opposante, Evelyn Matthei, fille d'un ex membre de la Junte Militaire gouvernant durant la dictature, obtint 37,83% des voix. Voir : <http://www.servel.cl/Resultados/index.html>.

3. Pour plus d'information, voir : <http://michellebachelet.cl/programa/>.

4. Pour une analyse des mouvements sociaux au Chili durant cette période, voir : Garretón, Manuel Antonio, *Las ciencias sociales en la trama de Chile y América Latina. Estudios sobre transformaciones sociopolíticas y movimiento social*, Santiago, LOM, 2014.

l'élection connut l'une des participations les plus faibles de toute l'histoire politique chilienne⁵ et ne parvint pas à convoquer la majorité de la société aux urnes.

S'affirmait donc clairement ce qui avait été perceptible tout au long de la dernière décennie et qui s'était exprimé principalement lors des mobilisations de 2011-2012 : la rupture de la forme classique d'articulation entre partis politiques et acteurs sociaux. Celle-ci avait canalisé, sous la démocratie, tous les projets historiques depuis le milieu des années trente : l'industrialisation et la modernisation, la réforme agraire et la participation populaire, ainsi que la voie chilienne au socialisme. Elle avait même réussi, comme alliance de centre-gauche, à mettre fin à la dictature et à assurer les quatre premiers gouvernements post-dictatoriaux.⁶ En ce sens, la question en suspens était de savoir si, une fois au gouvernement, la *Nueva mayoría* serait capable de recomposer cette relation classique entre le système politique de partis et la société. L'histoire du gouvernement de Bachelet s'inscrit donc dans cette double problématique : la réalisation du projet de transformation et la reconstruction d'un sujet politico-social.

LES RÉFORMES ET SES OPPOSITIONS EN 2014

Le projet de gouvernement était à la fois radical dans son aspiration transformatrice et progressif dans sa mise en œuvre. Les réformes structurelles visaient des changements profonds des systèmes de santé, d'éducation, de prévision, des relations de travail et de la Constitution. Elles s'accompagnaient d'une série de mesures qui contribuèrent à résoudre certains problèmes immédiats⁷, qui furent mises en œuvre rapidement par le gouvernement, et de propositions de changements culturels assez profonds, comme le PACS [*Acuerdo de vida en pareja*], l'application de la loi anti-discrimination, les propositions de loi de dépénalisation de l'avortement et de la culture de la marijuana. Parallèlement aux changements du système électoral, qui visaient à remplacer le système binominal mis en place par

5. Selon les données du SERVEL, l'abstention a atteint 58,2% de l'électorat.

6. Voir, entre autres : Garretón, Manuel Antonio, *Las ciencias sociales en la trama de Chile y América Latina. Estudios sobre transformaciones sociopolíticas y movimiento social*, Santiago, LOM, 2014.

7. Le programme de gouvernement de Michelle Bachelet comptait 50 mesures à mettre en œuvre durant les 100 premiers jours. Les domaines concernés étaient : l'éducation, la santé, la protection sociale, les retraites, le travail, la sécurité citoyenne, la décentralisation, la ville et le territoire, l'environnement, la culture, le sport, l'égalité des sexes, les peuples indigènes, le monde rural, les ressources hydrauliques, la pêche artisanale, ainsi que la croissance. Arrivé au terme de cette période, 91% des mesures avaient été mises en place. Parmi celles-ci : 1) l'envoi au Parlement du projet de loi pour la grande réforme de l'éducation, 2) le début du programme d'accès à l'éducation supérieure pour les jeunes vulnérables qui entre-iraient à l'Université en 2016, 3) la mise en place progressive du Fond national de médicaments, 4) le Plan national d'investissement de santé publique 2014-2018, 4) les modifications de la Fiche de protection sociale et restituer le Bon hivernal aux personnes âgées, et finalement, 5) l'envoi du projet de Loi de réforme fiscale. Pour le rapport complet d'exécution des mesures, voir : <http://www.cumplimiento.gob.cl/>.

la dictature par un système proportionnel, la politique du gouvernement se concentra la première année (2014) sur deux réformes considérées comme emblématiques de son projet de transformation : la réforme fiscale et celle de l'éducation primaire et secondaire. Le processus pour élaborer une nouvelle Constitution, lui, fut repoussé à l'année suivante. La réforme fiscale fut conçue avant tout pour dégager de nouvelles ressources pour financer les réformes, éviter l'évasion fiscale, et augmenter la progressivité des impôts – une des plus faible d'Amérique latine – en accentuant les taux d'imposition des grandes entreprises, et en allégeant la charge fiscale des revenus bas et moyens. L'une des principales mesures de la réforme était l'élimination du principal mécanisme d'évasion fiscale, le Fond tributaire unique. Au final d'un processus complexe de négociations, cette réforme considérée comme emblématique fut approuvée, quoiqu'avec des concessions importantes aux grands groupes entrepreneuriaux⁸.

La réforme de l'éducation, présentée en 2014, avait quatre grands objectifs⁹. D'un côté, la mise en place d'un enseignement préscolaire obligatoire et la création de nouvelles institutions à cette fin, mesures qui furent approuvées avec une relative facilité. Le gouvernement prévoyait par ailleurs trois autres réformes du système scolaire : l'interdiction pour les établissements privés qui disposaient de subventions de l'État de réaliser des profits ; la fin du paiement des frais de scolarisation répartis entre l'État et les familles – qui entraînaient une grande segmentation sociale du système ; et la fin de la sélection scolaire pour des raisons socio-économiques ou culturelles. En 2014, après de grands débats et différentes mobilisations, ces trois réformes du système scolaire furent approuvées, bien qu'avec plusieurs modifications importantes qui en réduisirent la portée. Par la suite furent ajoutées à ces réformes le projet de créer une carrière d'enseignant, qui améliorerait substantiellement le statut des professeurs et qui fut promulguée en janvier 2016. On discuta ensuite de la dé-municipalisation de l'enseignement et de la création d'un nouveau système d'éducation publique, projet toujours en discussion. On décida parallèlement, d'importantes augmentations de ressources pour améliorer la qualité de l'éducation.¹⁰ En 2015, se

8. Pour plus de détails sur le programme voir : *Programa presidencial Michelle Bachelet*, disponible sur : <http://michellebachelet.cl/wp-content/uploads/2013/10/Reforma-Tributaria-22-27.pdf>.

9. La loi n° 20.845 (du 29/05/2015) d'inclusion scolaire qui régule l'admission des étudiant(e)s, élimine le financement partagé et interdit le profit au sein des établissements scolaires qui reçoivent des subventions de l'État, voir : <http://www.leychile.cl/Navegar?;idNorma=1078172>. Pour une vision depuis la société civile, voir : *Forum chilien pour le droit à l'éducation [Foro Chileno por el Derecho a la Educación]*. Pour une analyse critique de la loi en avril 2015 : http://www.opech.cl/comunicaciones/2015/05/index_19_05_2015_analisis_ley_inclusion.pdf.

10. Sur la création d'un système d'éducation publique, voir : <http://www.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/19/2015/12/Mensaje-1174-363-Proyecto-de-Ley-que-Crea-el-Sistema-de-Educacion-Publica-firmado.pdf> La Politique nationale des enseignants possède deux grands axes d'action : le renforcement de la formation initiale de professeurs et le développement d'une nouvelle carrière d'enseignement. Ce dernier projet a été approuvé en novembre 2015, sans passer par de grandes objections de la part des associations de professeurs.

posa la question de la gratuité et de la réforme de l'éducation supérieure, à laquelle nous nous référerons plus loin.

Les oppositions à ces réformes, qui provinrent des pouvoirs économiques et médiatiques, des secteurs sociaux mobilisés par ceux-ci, de l'opposition politique, ainsi que de certains secteurs de la coalition gouvernementale, principalement la Démocratie Chrétienne, obligèrent à des négociations et à des concessions par rapport aux projets initiaux. Au-delà des défauts techniques des projets, ces oppositions cherchaient essentiellement à empêcher l'approbation et la réalisation de ces réformes. L'argument contre la réforme fiscale était qu'elle découragerait l'investissement et qu'elle ne protégerait pas les couches moyennes. On retrouvait la vieille rhétorique mobilisée contre toutes hausses d'impôts. Concernant la réforme de l'éducation, on avançait qu'elle ne réglerait pas les problèmes de qualité, que l'éducation publique n'était pas prise en compte, et que la liberté d'enseignement prendrait fin.

De leur côté, les secteurs du gouvernement liés principalement à la Démocratie chrétienne, influencés dans certains cas par l'Église, et dans d'autres cas, craignant que leurs intérêts ne soient affectés par les réformes ou que les changements affaiblissent leur position au sein de la coalition, cherchaient à minimiser les réformes plutôt que de les rejeter, en leur ôtant leur caractère transformateur, comme ils l'affirmaient explicitement.

Les critiques, qu'elles proviennent de l'opposition ou des secteurs du gouvernement, au-delà de questions techniques qui étaient souvent pertinentes, avaient pour dénominateur commun le rejet du caractère réformiste de ces propositions. Car la réforme fiscale affectait les principaux mécanismes de concentration de revenus et de création d'inégalités, et la réforme de l'éducation impliquait de rendre à l'éducation publique le rôle prédominant qu'elle avait eu jusqu'à la dictature militaire.¹¹

L'opinion publique, qui était au départ favorable aux réformes, fut sensible aux arguments de ses opposants. Cela provoqua une baisse croissante de l'approbation du gouvernement dans les sondages, sans que ceci se

11. La Réforme fiscale, « Loi 20780, 29-09-2014 : réforme tributaire qui modifie le système de fiscalisation des revenus et introduit divers ajustements au système tributaire » entra en vigueur le 29 septembre 2014. Certains de ces aspects centraux sont : une augmentation progressive de l'impôt sur les entreprises de 20% puis de 27% en 2018, la réforme permettra la collecte de 8.200 millions de \$, ce qui signifiera une augmentation de 3,02% du PIB en 2018 quand celle-ci sera pleinement en vigueur. Ces taux sont encore en dessous de la moyenne de la région et très inférieurs à ceux de l'OCDE. En somme, le centile supérieur payera 1,1% du PIB en plus d'impôts sur les revenus par rapport à la situation antérieure. On trouvera plus d'information dans l'étude de la Banque Mondiale sur : <http://www.gob.cl/2014/09/26/mapa-de-la-reforma-tributaria-recaudacion-impuestos-y-medidas-ano-ano/>. Les critiques faites à posteriori par les groupes entrepreneuriaux et l'opposition entraînent, sous le mandat du nouveau Ministre des Finances nommé lors du changement de cabinet en mai 2015, une modification de la loi pour en simplifier les procédures.

répercute par un plus grand soutien à l'opposition de droite.¹² Par ailleurs, ni les acteurs sociaux de gauche, ni les mouvements étudiants ne se satisfaisaient des changements proposés et ne croyaient pas plus en la capacité du gouvernement de les mettre en œuvre. Comme nous le verrons, ceci déboucha sur une adhésion à des positions liées à des intérêts particuliers qui ne s'orientaient pas vers la réforme de l'ensemble du système.

Tout ceci impliquait un isolement relatif de l'équipe gouvernementale, dirigée par les Ministres des Finances et de l'Intérieur, avec un rôle protagoniste mais erratique du Ministre d'Éducation, mais sans qu'il y eut un questionnement significatif du leadership de la Présidente. Ainsi, même si le caractère transformateur des deux réformes, fiscale et éducative, avait comme objectif d'atteindre les standards minimums de la majorité des pays en développement et de tous les pays de l'OCDE, ces réformes touchaient également les intérêts des puissants groupes surgis pendant la dictature, non seulement préservés mais renforcés pendant les gouvernements démocratiques. Celles-ci se heurtaient à un modèle néolibéral de plus en plus légitimé par les citoyens, qui jugeaient qu'elles menaçaient leurs possibilités de mobilité sociale, notamment celle liée à l'éducation.

En ce sens, les critiques des secteurs d'opposition comme la Démocratie chrétienne et l'Église affirmaient qu'il aurait mieux valu renforcer l'éducation publique au lieu d'interdire les profits au sein des établissements privés. Ces critiques, non contents de taire leur collusion avec les établissements privés, omettaient de dire que l'éducation publique avait été pratiquement démantelée par la dictature, et que se concentrer exclusivement sur l'éducation publique aurait signifié ignorer l'importance des profits réalisés par l'éducation privée alors que ceux-ci s'étaient fait, précisément, au détriment de l'éducation publique. Aucune action sur cette dernière n'aurait pu être fructueuse sans le démantèlement du modèle installé par la dictature et perfectionné sous la démocratie par des mesures comme le crédit de l'État, qui consacrait l'hégémonie de l'éducation privée, via des subventions à cette dernière, et une politique délibérée de réduction des moyens à l'école publique.¹³ Rappelons à ce sujet le Rapport de l'OCDE, qui montrait que l'inégalité n'était pas le résultat du système d'éducation chilien, mais l'objectif recherché par celui-ci.¹⁴ D'où la tâche titanesque que signifiait rendre à l'éducation publique ses lettres de noblesse après être passée par les transformations de la dictature. Ceci révélait en soi l'intention profondément réformatrice du gouvernement de Bachelet en matière d'éducation.

12. L'approbation du gouvernement a baissé à 54 % entre mars 2014 et à 24 % en décembre 2015, avec une désapprobation qui a augmenté de 20 % à 70 % sur la même période. Source : Adimark-GFK Encuestas Nacionales 2014-2015.

13. Cependant, les réformes auraient dû inclure, parmi les premières mesures, non seulement la suppression du rôle du marché mais aussi le renforcement de l'éducation publique, de façon à stimuler les inscriptions dans ces établissements.

14. OCDE, *Informe Chile sobre educación escolar*. Santiago : OECD, 2004 ; *Equity and Quality in Education : Supporting Disadvantaged Students and Schools*, OECD Publishing, 2012.

La première année du gouvernement permit une avancée significative du projet de la *Nueva mayoría*, culminant avec le changement du système électoral binominal. Ce système électoral compliqué, qui fut établi en 1989, était avant tout destiné à favoriser les grandes coalitions de gouvernement. Pour élire les sénateurs et les députés, deux conditions devaient être réunies : 1) étaient choisis les deux candidats de la liste réunissant le plus de voix, mais aussi 2) cette liste devait posséder le double de voix que la liste qui arrivait juste derrière. Si ceci n'avait pas lieu, les deux candidats élus étaient ceux qui avaient obtenu la majorité dans les deux listes réunissant le plus de votes. En démocratie, le binominalisme a, finalement, toujours avantagé les mêmes coalitions : l'*Allianza* et la *Concertación*. D'où l'erreur du gouvernement durant cette première période de ne pas inclure, en plus de ce changement de système électoral, le thème de la Constitution, qui avait acquis une grande légitimité durant la campagne présidentielle de 2013¹⁵. Néanmoins, diverses concessions retardèrent ce projet et certains éléments importants du modèle antérieur furent maintenus au sein des réformes. De plus, les diverses oppositions, tirant parti des erreurs de gestion et de mise en place des politiques gouvernementales, de la perte de croissance économique (expliquée fondamentalement par des facteurs externes) ainsi que du comportement des grands entrepreneurs, provoquèrent une baisse de l'approbation de la politique du gouvernement.

LES SCANDALES DE CORRUPTION DE 2015

L'année 2015 semblait être la grande opportunité pour approfondir ces changements, en reposant la question centrale des réformes constitutionnelles, surtout en tenant compte de l'échec qu'avait signifié pour la droite son implication dans des affaires de corruption, sa dépendance du financement des grands groupes économiques et le scandale qui s'ensuivit. Mais les cas qui affectèrent indirectement la Présidente et directement des secteurs du gouvernement, particulièrement son ministre de l'Intérieur, finirent par exacerber le rejet de la politique et des institutions au sein de l'opinion publique. Ceci aggrava la perte de popularité de la Présidente et du gouvernement, d'où une relative paralysie et un affaiblissement du leadership présidentiel, ce qui produisit une profonde crise de légitimité politique. Si l'année 2014 fut l'année des débats et des conflits autour des projets transformateurs, 2015 fut sans aucun doute l'année de la crise entre le monde politique et la société.

15. Voir : Altman, David, *Mensaje Presidencial 076-362 sobre la Reforma Electoral: Algunas anotaciones breves sobre externalidades poco discutidas*, 2014. En https://www.academia.edu/6958301/Mensaje_Presidencial_076- L'actuel système aspirait à donner plus de représentativité aux régions, plus de participation aux femmes et mettre moins de barrières aux indépendants. Pour voir les caractéristiques du nouveau système : <http://www.gob.cl/2015/04/27/fin-al-binominal-conoce-el-nuevo-sistema-electoral/>.

C'est en effet, en janvier 2015 qu'éclatèrent les premiers scandales qui affectèrent les grands groupes entrepreneuriaux, dont l'origine, dans beaucoup de cas, sont des privatisations douteuses réalisées durant la dictature. Ces groupes s'étaient consolidés grâce à leur situation de monopoles et à des politiques systématiques d'évasion fiscale. Il s'agissait de surcroît de délits fiscaux, de corruption, de pots-de-vin et de financement de la politique. Même si ces phénomènes étaient avant tout liés à la droite, ils touchaient aussi les secteurs favorables au gouvernement et des personnalités de gauche n'appartenant pas à la *Nueva Mayoría*.¹⁶ Au cours des mois suivants se multiplièrent les procédures judiciaires autour de ces faits et d'autres similaires, qui impliquèrent des jugements, et dans certains cas des condamnations de dirigeants politiques haut placés, et des révocations de parlementaires. Cela eu pour conséquence des démissions de dirigeants politiques au sein de la droite. Dans certains cas il n'y avait pas à proprement parler de délit, puisque les pratiques douteuses étaient permises par une loi défectueuse qui rendait possible la prééminence du financement par les entreprises, mais elles étaient éthiquement inacceptables. Dans la plupart des cas les procès sont en cours, mais les faits prouvent que ces phénomènes touchent les secteurs les plus divers. La couverture médiatique de ces affaires suscita une méfiance croissante à l'encontre de tous les acteurs politiques, comme de la plupart des institutions.¹⁷ La corruption ne dévoila pas seulement l'hégémonie de l'argent sur la politique, mais aussi, dans le domaine économique la collusion ou les accords entre grandes entreprises pour imposer leurs prix. Rien de tout ceci n'était nouveau ; la nouveauté fut dans le scandale que cela suscita et le rejet vis-à-vis des phénomènes de corruption au sein de l'opinion publique.

Peu de temps après ce premier scandale on découvrit les affaires réalisées par la belle-fille de Bachelet, où était impliqué l'un de ses fils pour trafic

16. Parmi les cas emblématiques figurent principalement : 1) le Groupe Penta, (il s'agit d'une fraude fiscale au travers de fausses factures) et 2) l'entreprise minière Soquimich (dont le principal contrôleur est Julio Ponce Lerou, gendre du dictateur Auguste Pinochet). L'agence de fiscalisation émit également une liste de noms, qui englobaient des politiciens, des militants, des conseillers et des fonctionnaires publics, ainsi que des membres des familles de ces personnes, qui, entre 2009 et 2013, émirent ces fausses factures. Une partie de ces dénonciations, mis à part les investigations judiciaires, furent faites par le Centre d'Investigation de Journalisme, CIPER, (www.ciperchile.cl). Voir aussi, Mönckeberg, María Olivia, *La Máquina para defraudar*, Santiago, Penguin Random House, 2015. Sur la relation récente entre la politique et l'argent au Chili voir aussi : Matamala, Daniel *Poderoso caballero. El peso del dinero en la política chilena*, Centro de Investigación y Publicaciones. Universidad Diego Portales, Santiago, 2015.

17. Les sondages réalisés par le Centre d'études publiques (CEP) entre juillet 2014 et août 2015 révélèrent que la confiance dans les partis politiques baissa de 6% à 3% ; dans les gouvernements locaux, elle passa de 30% à 24%, et dans l'Église catholique, elle se réduisit de 30% à 29%. Cependant, la confiance dans la police augmenta de 56% à 57%, tandis que les Forces Armées disposaient d'un niveau de confiance de 50%. Néanmoins, 88% de personnes indiquaient avoir peu ou pas du tout confiance dans la politique. Voir : http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/encuestasCEP.htm

d'influence.¹⁸ Les dommages politiques causés par cet événement prirent deux formes. Tout d'abord, la perte croissante de popularité de la Présidente et donc de la confiance en elle.¹⁹ Ceci entraîna aussi un discrédit général de la classe politique et une radicalisation des critiques à son encontre. L'événement suscita ensuite une division du gouvernement qui se traduisit par tout un débat sur le futur des réformes et par des diagnostics divergents sur la façon de surmonter la crise. Tout ceci conduisit à un remaniement ministériel tardif, dont les principales victimes furent les deux principaux ministres, celui de l'Intérieur et celui des Finances, qui avaient conduit la réforme fiscale. En plus de cet événement, dans les mois suivants apparurent des dénonciations dans les médias et des plaintes judiciaires visant des politiciens et des dirigeants de la coalition gouvernementale, mais aussi des secteurs de gauche qui n'étaient pas liés au gouvernement, ainsi que des institutions auxquelles ces derniers étaient associés. Une des affaires les plus importantes fut celle qui impliqua le Ministre de l'Intérieur et son groupe de proches.²⁰

TENTATIVES POUR SURMONTER LA CRISE

La première et principale réaction du gouvernement face aux affaires Penta, Caval et Soquimich, fut la constitution en mars 2015, par la Présidente Bachelet d'un "Conseil consultatif présidentiel contre les conflits d'intérêt, le trafic d'influence et la corruption"²¹, formé par dix-sept personnalités connues pour leur intégrité, dont la tâche était de concevoir et de proposer un cadre institutionnel régulant les rapports entre le monde des affaires et le monde politique. Le Conseil présenta à la Présidente son rapport final

18. L'affaire se nomme CAVAL car c'était le nom de l'entreprise où travaillait la belle-fille de la Présidente. Ce scandale tournait autour de l'obtention d'un crédit important qui servit à l'achat de terrains qui, naguère inconstructibles, étaient désormais susceptibles d'être construits, augmentant ainsi leur valeur. Le fils de la Présidente avait à l'époque un poste *ad honorem* de diverses activités sociales et culturelles qui dépendait de la Présidence. La réaction de Bachelet, en vacances à ce moment, fut tardive et mal gérée par le Ministre de l'Intérieur et son fils ne renonça à son poste que tardivement.

19. La popularité de la Président atteignit 41 %, et ce malgré une popularité de 78 % à la fin de son premier mandat. La situation fut similaire à celle du gouvernement de Sébastian Piñera, dont la popularité baissa en dessous de 30 %. Voir : CEP-Encuestas Nacionales 2015.

20. Il s'agissait avant tout de financement de campagnes douteux de la part de grandes entreprises. Les dénonciations furent relayées par des plaintes contre des politiciens et des dirigeants de la coalition de gouvernement. Ces plaintes avaient aussi touché certains secteurs de droite auparavant. Il s'agissait d'émission de fausses factures afin de financer les campagnes, ou encore d'activités douteuses de fondations liées aux secteurs de centre-gauche.

21. Elle s'appelait « Commission Engel », d'après le nom de son Président, ou encore Conseil anti-corruption. Voir Conseil Présidentiel contre les conflits d'intérêt, le trafic d'influence et la corruption, Rapport final disponible sur : http://consejoanticorrupcion.cl/wp-content/uploads/2015/04/Consejo_Anticorrupcion_Informe_Final.pdf

le 24 avril 2015. Celui-ci préconisait différentes mesures pour prévenir la corruption, les conflits d'intérêts, et moraliser le financement de la politique, et restaurer la confiance dans les marchés, ainsi que les droits citoyens. 234 propositions visaient à améliorer l'intégrité et la transparence, comme à combattre la corruption au sein de l'appareil politique.

On proposait tout à la fois l'interdiction du financement des campagnes politiques par les entreprises, la réduction des dépenses électorales des candidats et leur révocation en cas d'infraction à la norme électorale, la réinscription des militants dans les partis politiques, l'interdiction d'embauche des ex-ministres avant un an dans le secteur privé, et de limiter le mandat des maires à un seul, renouvelable une fois. Beaucoup de ces propositions, en particulier celles qui touchaient l'intégrité, la transparence et le financement public de la politique furent incorporées à des projets de loi nouveaux ou existants, et furent postérieurement converties en lois. Ils suscitérent des débats animés au Congrès, ce qui entraîna des modifications de leurs aspects les plus radicaux.²²

La constitution, le fonctionnement et les résultats de la Commission Engel furent extraordinairement importants dans la mesure où les débats qui eurent lieu, ses propositions et leurs reprises dans les médias montrèrent la réalité de la prééminence de l'argent et des pouvoirs économiques sur la politique; mais elles permirent aussi de réformer les institutions politiques, au moins de façon partielle. Néanmoins, un processus de réflexion et de réformes plus approfondies des institutions politiques était nécessaire; il était indispensable et était au cœur des relations entre économie, politique et société.

Aux phénomènes de corruption, qui avaient généré un climat de rejet de la politique et des institutions comme le montraient les sondages, et auxquels la Commission Engel devait trouver une réponse, s'ajoutaient d'autres phénomènes qui accentuaient la situation de crise. Le premier était le rejet des grandes réformes proposées par la commission de la part des grands groupes d'entreprises associés aux médias, ainsi que de la part de secteurs sociaux qui se voyaient menacés. Se conjuguaient à ce mouvement

22. La réforme politique comporte différentes lois, dont la plus importante est celle sur les partis politiques. Celle-ci établit le fonctionnement des primaires internes et la parité, et elle renforce le service électoral pour toutes les élections. La loi stipule par ailleurs que le financement des campagnes par les entreprises est proscrit, elle consacra davantage de financement public et elle établit ces limites ainsi que des mesures de transparence. La Commission Engel ouvrit également des débats sur la dérogation de la Loi du cuivre ou *Ley reservada del cobre*. Héritée de la dictature, cette loi remettait aux Forces Armées 10% des revenus de la vente du cuivre. Dans un souci de transparence, on se proposait ainsi d'améliorer le système d'achat public et des concessions et frais de défense. Cette réforme a pris de l'importance au vu des affaires de corruption au sein de l'armée, qui sont encore ouvertes. Cf. Fuentes, Claudio *La reforma a los partidos políticos. Modelos en pugna en Garretón*, Manuel Antonio, ed.: *Movimientos sociales y partidos políticos en el Chile de hoy* (en cours de publication).

de rejet deux autres phénomènes qui en accentuèrent la portée: 1°) une baisse de la croissance économique provoquée en grande partie par la situation chinoise et la chute des prix du cuivre; 2°) l'impossible résolution des tensions entre l'État chilien et les peuples autochtones, principalement les Mapuches.²³

Tout ceci relançait et approfondissait le débat interne au sein de la coalition de gouvernement; débat marqué fondamentalement par la tension entre deux positions. D'un côté, celle qui entendait freiner le rythme des réformes et cherchait à consolider celles déjà mises en place en privilégiant le consensus et la négociation avec l'opposition. D'un autre côté, celle qui considérait la situation comme une opportunité pour approfondir les transformations en cours et mener à bien le programme réformiste du gouvernement. Même si les deux positions ne recoupaient pas exactement les clivages entre les divers partis de la coalition, la Démocratie chrétienne incarnait la première position, tandis que la seconde était avant tout défendue par l'équipe politique du gouvernement et principalement par la Présidente.

Les problèmes que nous avons mentionnés remirent en question la permanence de l'équipe dirigée par les ministres de l'intérieur et des finances, sur qui se concentrèrent les critiques de l'opposition et des groupes de gouvernement. La première multiplia les critiques en raison du caractère des réformes que le gouvernement entendait faire passer et les seconds se mobilisaient car ils considéraient qu'il s'agissait d'une équipe fermée à toute conciliation. Le remaniement ministériel de mai 2015²⁴ ne mit toutefois pas fin à cette tension. La Présidente, en refusant de nommer une personnalité nouvelle au poste de ministre de l'Intérieur, qui aurait assuré un nouveau leadership au sein du gouvernement comme le souhaitaient certains secteurs plus conservateurs, mais en nommant son Ministre de la Défense, plus favorable à l'idée d'une consolidation et d'une modération du rythme de réformes, montra clairement, malgré les difficultés et sa perte de popularité, qu'elle acceptait l'idée de mesures "réalistes" sans renoncer à son projet transformateur. La création de la Commission contre la corruption,

23. Selon les données de la CEPAL, les exportations de biens et de services (Millions US\$) baissèrent de 88.929 en 2013 à 73.902 en 2015 et le PIB se réduisit de 4,2% à 2,0% durant la même période, sans que cela n'affecte ni l'emploi ni l'inflation. Le problème Mapuche fut aussi une cause de division au sein du gouvernement. Ceci s'acheva avec la sortie de l'intendant démocrate-chrétien de la région en cause immédiatement après le changement de cabinet en mai 2015. En effet, celui-ci était partisan de solutions plus intégrales et radicales en faveur du peuple Mapuche (État « plurinational », autodétermination, retrait des entreprises forestières responsables de l'actuelle situation socio-économique du peuple Mapuche) et fut désavoué par le nouveau Ministre de l'Intérieur de son propre parti.

24. En plus des problèmes politiques signalés, l'exclusion du Ministre de l'Intérieur se rattache aux critiques sur le manque d'information en temps voulu de la présidente concernant l'affaire CAVAL. Les accusations concernant ses liens avec l'affaire Soquimich arrivèrent postérieurement. <http://radio.uchile.cl/2015/12/22/acusaciones-de-davalos-a-penailillo-tensionan-a-la-nueva-mayoria>

la proposition d'un processus pour rédiger une nouvelle Constitution, ainsi que la décision de faire avancer le processus législatif vers des questions aussi cruciales que la dépénalisation de l'avortement, la réforme du travail, les lois politiques, et la gratuité de l'éducation supérieure furent autant de preuves de la volonté de la présidente de maintenir les choix qui étaient les siens depuis le début de son mandat.

Cependant, aucune des mesures mises en place par le gouvernement pour affronter la crise, que ce soit la Commission anticorruption et ses projets de lois, le changement du cabinet, les annonces gouvernementales et ses nouveaux aspects – « réalisme sans renoncement » et la « définition des priorités et de leurs mise en place graduelle » – ou encore les différentes réunions afin de proposer une nouvelle « feuille de route » ne purent améliorer la situation du gouvernement aux yeux de l'opinion publique, ni donner la sensation que la crise avait été surmontée. Face à cela, et contrairement aux souhaits de l'opposition, la Présidente ne renonça pas aux réformes annoncées, tant politiques que sociales, notamment celles qui avaient été à la base de son élection : la réforme du travail, la dépénalisation de l'avortement, la gratuité de l'éducation supérieure ainsi que l'élaboration d'une nouvelle Constitution.

REPRENDRE LA DIMENSION TRANSFORMATRICE

Même si la Commission anti-corruption, dont les propositions en général ne faisaient pas parties du programme initial de Bachelet, fut une réponse du gouvernement face à une crise conjoncturelle, elle prit néanmoins une dimension fondatrice, dans la mesure où la corruption au Chili n'est pas un élément externe au système ou seulement un ensemble de mauvaises pratiques. En effet, ces actes de corruption sont la conséquence des principes de base sur lesquels se fonde le modèle socioéconomique et politique hérité de la dictature, qui n'a pas été fondamentalement remis en question. Et ceci explique pourquoi les propositions de la Commission ont acquis une telle transcendance. Pour certains, elles permettaient précisément d'éviter les changements du modèle socio-économique dans son ensemble en se concentrant seulement sur les mauvaises pratiques qui semblaient rejetées par tous à ce moment ; pour d'autres, inversement, elles devaient nécessairement entraîner la transformation du modèle dans ses dimensions économiques et politiques. C'est cette dernière option que la Présidente choisit en convoquant un processus constituant, ce qu'elle annonça durant la présentation même du Rapport de la commission fin avril 2015.

Le programme électoral de la Présidente Bachelet proposait la rédaction d'une nouvelle Constitution, par le biais d'un processus conçu en termes participatifs et démocratiques. Ce processus constituant devait débiter à partir de septembre 2015 et devait comporter plusieurs étapes. La première fut de type éducatif (éducation civique et institutionnelle) et commença en octobre 2015. Une seconde prit la forme de dialogues citoyens au travers d'assemblées, et d'autres formules où participaient des animateurs

sélectionnés par des concours publics. Ces instances avaient été supervisées par un Conseil citoyens d'observateurs nommés par la Présidente en décembre 2015, constitué d'une quinzaine de membres (avocats, sportifs, musiciens, journalistes, ingénieurs, etc.) et présidé par le principal constitutionnaliste de la Démocratie chrétienne, Patricio Zapata. Une troisième étape débuta par la remise d'un document intitulé « Bases Citoyennes » par le Conseil citoyens d'observateurs à la Présidente, qui fut élaboré à partir du processus de participation citoyenne, et déboucha sur un projet de nouvelle Constitution qui fut présenté au Congrès par la Présidente. L'étape suivante fut la proposition d'une réforme constitutionnelle. Pour être adoptée, celle-ci requiert un quorum de deux tiers des voix de l'actuel Congrès, qui, le cas échéant, permettra au prochain Congrès élu de définir, par une majorité de trois cinquièmes, comment la nouvelle Constitution sera ratifiée: 1) par le Congrès 2) par une convention mixte composée de parlementaires et de citoyens 3) par une assemblée constituante ou 4) par un plébiscite par lequel les citoyens choisiraient une des trois propositions antérieures. La dernière étape consisterait à discuter et approuver la nouvelle Constitution par l'instance déterminée antérieurement, puis la ratifier par un dernier plébiscite.²⁵

Le thème de la réforme constitutionnelle avait été écarté par le Président Ricardo Lagos, lorsqu'il avait proclamé que les réformes de 2005 constituaient la nouvelle Constitution démocratique du Chili pour le XXI^e siècle. Les mobilisations de 2011 remirent le thème à l'ordre du jour de l'agenda politique et divers mouvements se constituèrent pour appeler à cette réforme (par exemple, le mouvement « Marque ton vote » qui, pendant les élections de 2012 et 2013, appelait à écrire le sigle « AC » pour « Assemblée Constituante » sur les bulletins de vote). À l'exception de la droite, tous les candidats à la présidence proposèrent une nouvelle Constitution, et plusieurs d'entre eux par l'intermédiaire d'une Assemblée Constituante. Ainsi, dans son programme, Michelle Bachelet, sans se prononcer sur les détails du mécanisme, appela non pas à réformer la Constitution mais à en rédiger une nouvelle, du fait du manque de légitimité de l'actuelle Constitution en vigueur.²⁶

25. Voir, pour plus d'information et discussion sur les propositions constitutionnelles: Fuentes, Claudio; Joignant, Alfredo (Editeurs), *La solución constitucional. Plebiscitos, asambleas, congresos, sorteos y mecanismos híbridos*, Santiago, Catalonia, 2015.

26. J'ai développé dans divers travaux ma position par rapport au thème constitutionnel (Voir, entre autres: *El proceso constituyente y la disputa por su significado* in Manuel Fernandez et Cristian Figueroa eds. "Fumando opio". *De la Asamblea Constituyente al poder ciudadano*, Universidad Academia de Humanismo Cristiano. Mutante Editores. Santiago 2015; *Etapas y mecanismos del proceso constituyente* in Claudio Fuentes et Alfredo Joignant, *op. cit.*; *Plebiscito y Asamblea Constituyente para resolver el conflicto central de Chile*, Revista Mensaje. N° 642 Vol LXIV, septembre 2015). En bref, le moyen le plus démocratique pour définir comment devrait être rédigée la constitution serait une Assemblée Constituante. Cependant, en l'absence de consensus en la matière, un premier plébiscite devrait être organisé pour définir le mécanisme, car cela conférerait une vraie légitimité à l'option choisie.

Au sein de la coalition gouvernementale, le débat se concentra sur les modalités mêmes de la rédaction de cette constitution. Mais ce débat sur les modalités était des plus épineux. En effet, ceux qui, comme la Démocratie chrétienne, cherchaient à encadrer le débat et souhaitaient que la nouvelle constitution fut exclusivement rédigée par les parlementaires, ou au mieux par des parlementaires et des groupes de citoyens, considéraient que le problème était en définitive celui d'une simple réforme, mais en aucun cas celui d'une révision en profondeur de la constitution, et encore moins qu'il était nécessaire de faire place à une réelle participation des citoyens.

À l'inverse, d'autres forces politiques, principalement les socialistes, les communistes, le Parti pour la démocratie (PPD), les radicaux et le reste des partis de la *Nueva Mayoría*, voyaient dans le processus constituant la possibilité pour les citoyens de définir la nouvelle Constitution et d'en finir avec celle imposée par Pinochet. Les problèmes de fond, comme celui du rôle de l'État, la question de l'« État plurinational », la propriété des ressources naturelles, et beaucoup d'autres, sont subordonnés au débat sur les modalités d'élaboration de la constitution, sur lequel il n'y a pas d'autre accord que l'idée qu'au final doivent prévaloir les modalités fixées par la Présidente. Cette situation maintient une tension permanente au sein du gouvernement, qui sans aucun doute s'accroîtra lors des discussions sur le contenu de la nouvelle Constitution.

Les tensions sont, au final, doubles. Elles portent, d'une part, sur les processus à l'œuvre pour amender ou au contraire rédiger une nouvelle constitution, mais elles portent aussi sur la centralité de certaines réformes emblématiques discutées en 2015 et au début de 2016, comme la réforme du travail, celle de l'éducation supérieure, ou encore la dépénalisation de l'avortement.

Ainsi, la réforme du travail, qui touche au rôle des syndicats, et qui est défendue par la Centrale unique de travailleurs (CUT), cherche simplement à rééquilibrer la relation entre le monde des entreprises et celui des travailleurs, donnant plus de pouvoir aux syndicats en favorisant le processus de négociation collective, et en renforçant le mécanisme de la grève. Cette réforme a suscité de fortes oppositions de la part de la droite et du milieu entrepreneurial, comme de certains secteurs de la Démocratie chrétienne, ces derniers avançant qu'il ne faut pas mettre en danger les petites et moyennes entreprises. Ces oppositions ont obligé à des négociations qui ont affaibli la portée de ce projet initial.²⁷ De l'autre côté, la gratuité de

27. Voir les différentes positions par rapport à cette réforme de la CUT. Analyse du Projet de Loi de réforme du travail par le Conseil directeur national. Disponible sur : <http://www.cut.cl/pdf/Analisis%20Proyecto%20de%20Ley%20de%20Reformas%20Laborales.pdf>. Par Libertad y desarrollo: *Minuta proyecto de Ley Reforma Laboral BOLETÍN 9835-13*. Disponible sur : <http://lyd.org/wp-content/uploads/2015/01/150109-MINUTA-PLLaboral-SMrcc.pdf>; <http://www.lasegunda.com/Noticias/Economia/2014/12/983968/Bachelet-firmo-proyecto-de-ley-de-reforma-laboral-Estamos-saldando-una-deuda-con-los-trabajadores>; Par la Fundación sol: *La réforme du travail met fin au plan de travail de la dictature ou le*

l'éducation supérieure promise par le gouvernement lors de sa campagne électorale, en réponse aux mobilisations de 2011, achoppa sur l'incapacité de l'État à l'intégrer dans une réforme globale du modèle éducatif. Le principe de gratuité devint donc une mesure financière conjoncturelle, destinée à être reconduite d'année en année, suscitant ainsi l'hostilité récurrente des universités privées qui se plaignaient de discriminations en faveur de l'éducation publique. Leurs présidents demandaient ainsi le maintien des subventions de l'État à leurs universités, ce qui aurait perpétué l'ancien modèle éducatif. Les changements apportés au projet original de réforme de l'enseignement supérieur ont entraîné de multiples critiques à l'extérieur comme à l'intérieur de la *Nueva mayoría*, toutes soulignant le manque de leadership de la Présidente, le flou de ses propositions en matière d'éducation et l'absence de définition claire des moyens par lesquels elle entendait installer la gratuité de l'enseignement supérieur.²⁸

Par ailleurs, le gouvernement s'est seulement proposé de dépénaliser l'interruption de grossesse dans trois cas : en cas de danger pour la vie de la femme, en cas d'impossibilité pour le fœtus de vivre hors de l'utérus, ou enfin en cas de grossesse pour cause de viol. Le thème du droit de la femme à disposer de son corps fut laissé de côté, car l'opposition dans et hors du gouvernement n'aurait pas autorisé le vote de ce projet de loi. Rappelons que durant la dictature tout type d'interruption de grossesse était interdit et pénalisé, même les avortements thérapeutiques, qui étaient autrefois autorisés. Certains secteurs de la Démocratie chrétienne présentèrent des objections semblables à celles de la droite, notamment quant au droit à la vie dès la conception. Du coup, le projet de dépénalisation, pour être approuvé par la Chambre des députés, dû être amendé de différentes façons.

Ce qu'il faut noter ici, c'est combien toutes les réformes que nous avons évoquées, y compris la nouvelle Constitution, visaient avant tout à ce que le Chili se dote de lois en matière socio-économiques, politiques, culturelles, et éthiques très semblables à celles des pays considérés comme « développés ».

consolide? Disponible sur : <http://www.fundacionsol.cl/wp-content/uploads/2015/03/Fundaci%C3%B3n-SOL-2015-Cuadernillo-Reforma-Laboral.pdf>. Le Tribunal constitutionnel a rejeté fin avril deux principes fondamentaux du projet de réforme à la demande des parlementaires d'opposition : l'appartenance aux syndicats pour les négociations collectives, ce qui était un point central, ainsi que l'extension des bénéfices des négociations.

28. Finalement, le Congrès envoya le projet de loi pour modifier la Loi n° 20.882, de Budget du secteur public, plus connue comme la loi de gratuité de l'éducation. En 2016, elle bénéficia à près de 20% des élèves de l'éducation supérieure et impliqua un coût que durent assumer les organismes qui voulurent y participer car la couverture n'était pas totale. Voir le débat sur cette réforme : http://www.senado.cl/despachada-la-ley-corta-de-gratuidad-en-la-educacion/prontus_senado/2015-12-23/090545.html ; <http://ciperchile.cl/2015/08/18/los-desconocidos-detalles-de-como-se-implementara-la-gratuidad-universitaria-en-2016/#recuadro2>. Une analyse complète dans : *Nodo XXI* (2016), *La letra chica de la gratuidad*. Santiago. Finalement, fin avril 2016, le gouvernement a annoncé la gratuité pour 125 000 étudiants, c'est-à-dire moins que les 160 000 qu'il s'était proposé initialement.

Le paradoxe est que l'on parle de réformes, mais, au Chili, de telles réformes font figure de rupture et de fondation, vu le contexte du modèle socio-économique et politique hérité de la dictature.

CRISE DE CONJONCTURE ET CRISE STRUCTURELLE

La crise de conjoncture, qui commença fin janvier 2015 avec l'affaire Penta, s'accroît avec des affaires du même type, et se traduit dès lors par une perte de prestige et de paralysie du système politique.

L'interprétation la plus courante de la crise actuelle est que nous sommes fondamentalement devant une crise de confiance dans les institutions. Le concept même de confiance utilisé dans les sondages est ambigu, car il se base sur une question simple qui confond les personnes ou les groupes connus (la famille) et les institutions impersonnelles. Il est donc impossible de savoir ce à quoi se réfèrent les réponses lorsqu'on parle de confiance. Mais il n'est pas certain que les systèmes politiques ne puissent pas quand même fonctionner sans confiance. De fait, les systèmes politiques avec un niveau très faible de confiance continuent de fonctionner. La notion de crédibilité serait sans doute plus adéquate. Ce qui importe est la cause de la perte de la confiance ou de la crédibilité, et les effets que cela peut avoir. Dans ce sens, il vaut mieux parler de perte de légitimité ou de crise de légitimité et chercher ailleurs la cause d'un tel phénomène. Il s'agirait d'une crise de légitimité des valeurs, d'une crise conjoncturelle liée à une crise structurelle à laquelle nous avons fait référence.²⁹ Il est d'ailleurs à noter que, bien qu'en crise permanente, une légitimité purement instrumentale ou l'indifférence des citoyens permet au système de continuer à fonctionner.

Pour certains, la crise de confiance, de crédibilité ou de légitimité tient, à la base, à une crise des élites ou des noyaux dirigeants. Cette crise conduit facilement à un jugement du style « qu'ils s'en aillent tous », le « tous » se référant sans aucun doute à l'élite dirigeante conçue tant politiquement qu'économiquement, et ce au gré de la conjoncture. Nul doute qu'une défiance envers l'élite dirigeante a surgi, mais considérer que la crise actuelle est une crise des élites est une explication trompeuse pour plusieurs raisons. Il est tout d'abord difficile de voir en quoi ces élites actuelles sont différentes, mise à part des changements générationnels, de celles des premières années post-dictature. Deuxièmement, dans un souci de sauver les "bonnes" élites, on ne cherche pas à analyser les causes profondes de la crise actuelle, crise qui puise son origine dans un modèle hérité de la dictature que les élites antérieures n'ont pas corrigé. Malgré leur mérite dans d'autres domaines, les élites post-dictatoriales ont reproduit et consolidé ce modèle socio-politique. Troisièmement, parce qu'en focalisant l'explication sur la crise des élites, en se cantonnant à une solution simpliste, où tout se résoudrait si l'on changeait les élites

29. Voir: Manuel Antonio Garretón *Crisis estructural y corrupción institucional. ¿Cómo se sale?* El Mostrador, www.elmostrador.cl, Santiago, 23 avril, 2015.

actuelles sans redéfinir les règles du jeu, on évite de s'interroger sur les causes profondes de la crise. Ce qui est certain c'est que, au-delà de la crise d'un acteur ou d'un groupe d'acteurs provenant de l'élite, nous assistons à la crise de la relation entre les élites, les institutions et la société. On est bien face à la crise du système. Et cette crise ne peut trouver de solution comme de simples remplacements des uns ou des autres, même si cela pourrait être nécessaire à un moment donné. La solution ne peut être qu'un changement radical des règles du jeu et une transformation des institutions qui sont au fondement de cette relation. Ce qu'il faut absolument, c'est remplacer l'actuel modèle socio-économique et politique par un nouveau modèle. Parler de « crise de confiance », ou « de crise des élites », revient à prolonger la crise et ajourne toute solution de fond.

Nous parlons de crise structurelle lorsque ce qui est en jeu sont les principes sur lesquels se basent un système socio-économique et politique déterminé. Comme nous l'avons dit, au Chili, le système socio-économique se fonde sur les principes de la domination de l'argent, du profit, du marché et de l'intérêt privé sur l'intérêt public. Et le système institutionnel et politique est construit pour préserver, reproduire et incarner ces principes dans les comportements collectifs et les institutions. La Constitution de 1980 fut imposée par la dictature, qui mit en place des mécanismes pour que le sens des institutions puisse perdurer même en démocratie. À partir des années 1990, certains dirigeants ont tenté de remettre en question certains aspects fondamentaux de cette constitution, mais ils n'ont jamais réussi à ébranler réellement le modèle hérité. On en paye aujourd'hui le prix, car il existe une contradiction insoluble entre les principes de l'ordre social qui furent établis en dictature, et les principes d'un modèle socio-économique juste et d'un ordre politique démocratique. Ceci s'exprime dans toutes les dimensions de la vie sociale : travail, éducation, santé, habitat, régions, sécurité sociale, ressources naturelles, environnement, médias publics, financement de la politique, etc. Priment l'inégalité, le problème de la distribution des richesses et leur concentration dans quelques mains, ainsi que le rôle secondaire de l'État. On ne peut sortir de cette contradiction et de cette crise structurelle que par un changement radical : le remplacement du modèle socio-économique par un nouveau système politico-institutionnel.

La permanence durant près d'un quart de siècle de cette contradiction structurelle a eu deux grandes conséquences sur la société. La première a été sa relative "naturalisation" et sa pénétration dans les conduites individuelles et collectives, l'adaptation des citoyens et de leurs comportements aux principes du modèle, ce qui entraîne une extrême individualisation, les arrangements au nom du « chacun pour soi », la confusion entre consommation et citoyenneté et l'abandon de cette dernière comme le prouve la faible participation électorale, ainsi que la "corruption ordinaire" (par exemple, l'utilisation de services sans payer). La seconde a pris la forme d'une distance croissante de la société vis-à-vis de la politique et des institutions, parce que celles-ci sont, d'une certaine façon, irrémédiablement marquées par les principes de ce modèle, malgré la volonté de changement que peuvent avoir les dirigeants à la tête du système institutionnel.

Mais la crise de légitimité de l'ordre socio-économique et politique est seulement l'un des deux grands problèmes que traverse la société chilienne dans sa manière de se structurer. Ce que le Chili est en train de vivre est aussi une rupture de la relation classique entre la politique institutionnelle – les partis, le Congrès, l'Exécutif et d'autres institutions – et les acteurs et les mouvements sociaux. Cette forme d'action sociale et politique, caractéristique du Chili depuis la moitié du xx^e siècle, s'est poursuivie durant la dictature malgré la répression et s'est exprimée par les mouvements sociaux depuis 1983 et, également, au travers du plébiscite de 1988 où s'est décidé un changement de régime. Mais la désarticulation actuelle entre les partis politiques, les institutions, la société et les acteurs sociaux est causée par deux facteurs. Premièrement, ce sont les difficultés de la part de la sphère politique pour comprendre les transformations de la société sous la démocratie, mais aussi, à l'inverse, une difficulté de la part des acteurs sociaux pour reconnaître l'importance de l'instance politique. Deuxièmement, il existe un amalgame entre le modèle socio-économique, les pouvoirs *de facto* et les pouvoirs médiatiques, et le modèle politico-institutionnel, le tout contribuant à reproduire le modèle hérité de la dictature. Ce phénomène de désarticulation devint évident lors des mobilisations de 2011-2012, tant en raison de l'incapacité des acteurs politiques de comprendre de quoi il s'agissait, mais aussi du fait de l'impossibilité pour les acteurs contestataires et les mouvements sociaux de faire surgir un nouveau type de relation avec le monde politique. Il est par conséquent erroné d'interpréter ces mobilisations uniquement comme un signe du malaise de certaines couches sociales; il s'agit d'un phénomène beaucoup plus ample, de l'avènement d'un projet historique appelant à la construction d'une société radicalement différente et de l'apparition de nouvelles relations entre politique, économie, État et société. Il fut aussi clair, lors des élections présidentielles de 2013, que l'on vit surgir des programmes qui portaient et faisaient leurs demandes surgies des mobilisations, mais, malgré cela, ces élections connurent les pourcentages de participation les plus faibles de l'histoire. Les scandales de corruption postérieurs vinrent confirmer la distance qui était apparue entre la politique institutionnelle et la société et accentuèrent cette rupture, donnant l'idée trompeuse que celle-ci tenait à une crise de confiance. L'unique solution possible – qui sera un long processus – si l'on ne veut pas accélérer la décomposition du pays en tant que communauté historico-politique, est de créer, certes rapidement, des instances capables de reconnecter le monde politique et la société, et ceci, pour faire surgir dans un cadre institutionnel, de nouveaux acteurs et de nouvelles articulations entre le monde politique et la société.

La crise structurelle a donc deux dimensions. Il y a pour une part la crise des principes sur lesquels se fonde le modèle socio-économique et politique, et, d'autre part, une rupture entre le système politique et la société. La combinaison de ces deux dimensions fait que nous sommes bien au-delà d'une simple crise de confiance, et bien au cœur d'une crise de légitimité de nos institutions et des partis politiques dont nous avons hérités.

BILAN À MI-CHEMIN ET PERSPECTIVES

Au seuil de la deuxième moitié du gouvernement de Bachelet, son ministre secrétaire général de la présidence annonça que la plus grosse partie de l'œuvre de la Présidente était déjà réalisée, et qu'il fallait maintenant consolider les réformes. D'un autre côté, l'opposition se plaignait du manque de croissance économique et face aux perspectives de l'élection présidentielle de 2017, l'ex-président Piñera insistait sur la nécessité de remettre en cause certaines des décisions prises par le gouvernement de la *Nueva mayoría*. Au sein du gouvernement, le conflit perdurait et suscitait parfois une âpre confrontation entre les partisans du maintien du rythme et de l'approfondissement des réformes, en donnant une importance particulière au processus constituant, et les adeptes du ralentissement du rythme des réformes, partisans des consensus avec l'opposition politique et les secteurs entrepreneuriaux afin de relancer la croissance. Le ralentissement de la croissance obligea le gouvernement à réaliser un ajustement fiscal, sans que cela n'affecte – affirmait-il – les réformes toujours à l'ordre du jour, ni le budget social destiné aux secteurs les plus vulnérables. En sus des lois en discussion, telle la réforme du travail et la dépénalisation de l'avortement, trois grandes tâches restaient à accomplir : la réforme de l'éducation supérieure, la mise en place des dispositifs associant des collectifs de citoyens au processus constituant, et une transformation du modèle productif – mis-à-part le secteur énergétique où des changements significatifs étaient apparus – pour permettre de diminuer la dépendance aux cours du cuivre. Sans cette transformation une crise durable pourrait surgir. Celle-ci empêcherait de poursuivre les réformes structurelles entamées lors du mandat de Michelle Bachelet. Au final, la popularité du gouvernement et de la Présidente, malgré une légère augmentation due à la mise en place de la gratuité de l'éducation supérieure, reste très faible, tandis que le rejet de la politique et des institutions reste très fort. Ce dernier élément fait craindre un manque de participation aux élections municipales d'octobre 2016³⁰. La participation pourrait en effet baisser encore plus, même si les réformes politiques ont entraîné une sorte de remobilisation politique. Plusieurs nouveaux partis sont en effet en passe de se former tandis que des militants se réinscrivent dans les partis traditionnels. Bien qu'une partie significative des réformes proposées dans le programme du gouvernement aient été lancées et que d'autres soient bien avancées, il est certain que plusieurs n'ont pas été mises en route, ou seulement de façon balbutiante, par exemple la réforme de la productivité, celle des régions, celle de la santé, ou encore celle des régimes de retraite, pour n'en citer que quelques-unes. De plus et c'est là l'important, le souci de faire de ces réformes les bases d'une transformation radicale du modèle hérité n'a pas été clairement défini, ni annoncé comme tel. Cette ambivalence du processus lancé par le gouvernement, processus qui s'est quelque peu enlisé mais qui pourrait tout à fait être redynamisé, est discernable tant au

30. NDE: Cet article a été écrit avant les élections municipales d'octobre 2016. Il est à noter que l'abstention a effectivement atteint un record de 65% durant ces élections.

niveau de la sphère proprement politique qu'au sein de la société et parmi les acteurs sociaux.

Au niveau politique, il est évident qu'un tel projet transformateur rencontre une opposition radicale, tant médiatique que politique et économique, des secteurs qui s'identifient au modèle de société hérité de la dictature. Mais, ce projet réformateur court aussi le risque d'être la victime des erreurs de certaines parties de la *Nueva mayoría* qui n'en comprennent pas la portée et s'en tiennent à deux postures erronées : la défense à tout prix de leur propre leadership, et l'idée fausse que leur projet n'est que la simple continuité et le perfectionnement des réformes des gouvernements de la *Concertation*. La possibilité de maintenir en vigueur le projet fondateur exige une rénovation et un élargissement des forces de la *Nueva mayoría*, en assurant la prééminence de certains groupes pouvant affirmer nettement le caractère transformateur des réformes en cours et ayant la volonté de les approfondir durant le temps qui reste à ce gouvernement et durant le suivant. Il leur faut neutraliser et subordonner à leurs vues réformatrices radicales les secteurs plus conservateurs de la coalition. Mais comme nous l'avons signalé tout au long de cet article, la simple amélioration de la dimension politique et des partis ne suffit pas. Ce que cette période a montré n'est pas seulement les failles fondamentales du système politique et de ses acteurs principaux, mais aussi la rupture entre ceux-ci et le monde social. Ce dernier n'est pas homogène et sa distance avec le monde politique prend des formes très variées. Il existe d'un autre côté une indifférence, un apolitisme ou simplement un rejet individualiste de l'action collective et politique de vastes secteurs qui tout au long de ces années ont perdu le sens du service public, ce qui n'est pas étrange dans une société où prédomine l'éducation privée, l'absence de formation civique, très peu de canaux de participation et... le vote non obligatoire. D'un autre côté, il est certain que les mobilisations comme forme d'expression citoyenne sont fréquentes, mais, à quelques exceptions près, elles ont avant tout été réduites à celle de groupes mobilisés eux-mêmes ou à des individus de chaque groupe mobilisé. Ce sont là des éléments indispensables mais insuffisants.³¹ L'appel à un *empowerment* des citoyens paraît être une illusion devant l'absence de liens à un projet politique.

Tout ceci revient à poser la nécessité d'une solution de fond qui résolve à la fois la crise structurelle et qui permette le surgissement d'acteurs socio-politiques capables de la mettre en œuvre. Et, bien qu'il s'agisse d'un long processus, il ne semble pas y avoir d'autre issue qu'une « refondation »

31. Par exemple, les mobilisations de professeurs, tiraillés entre l'amélioration de leur carrière et la préoccupation pour l'éducation en général ; celle des employés des services publics, entre leur situation socio-économique et la réforme de l'État ; celle des groupes syndicaux entre les questions de leurs propres organisations et la transformation du travail ou de la productivité ; celle des étudiants, entre la gratuité de l'éducation considérée comme un droit et les exigences que requiert la transformation complète du système. Il est évident que le maniement adéquat de ces tensions exige une forte dimension politique qui, jusqu'aux années 2000, avait toujours été présente dans les mouvements sociaux chiliens.

constitutionnelle. Rappelons qu'à la différence de tous les pays sortis de dictatures prolongées, le Chili n'a pas eu de « moment constitutionnel »³², et, par conséquent, qu'il existe un ordre à la fois socio-économique, politique et constitutionnel hérité de la dictature et dépourvu de légitimité ou en crise de légitimité. L'appel de la Présidente à un processus constituant offre précisément l'opportunité de résoudre ces problèmes. Celui-ci peut permettre de mettre en place une Constitution disposant de légitimité, ce dont elle manque actuellement.³³ Il peut aussi aider à résoudre ce problème de rupture entre le monde politique et la société qui s'exprime par la crise de conjoncture actuelle. Le recours à différentes formes de démocratie représentative (élection de représentants dans une assemblée constituante), et directe (référendum ou plébiscite au commencement et à la fin du processus), à des formes accrues de participation (assemblées et consultations) et des mobilisations autour des diverses questions en débats, peut donner naissance à un processus, qui sera long, de reconnexion entre le monde politique et la société. Il faut espérer que les différentes élites ne s'entendent pas entre elles pour déformer ce processus. Il faut également éviter que le rejet des formes institutionnelles et que la primauté des intérêts particuliers au sein de la société civile ne limite pas la participation au processus.

Même si l'appel à un processus constituant eut été la meilleure manière de renouveler le thème constitutionnel et de permettre ainsi un débat national, il demeure étonnant que les secteurs progressistes et les secteurs sociaux organisés ou les mouvements sociaux n'aient pas assumé la responsabilité de donner du sens à la proposition présidentielle, et qu'ils aient préféré en critiquer l'ambiguïté ou se soient réfugiés dans de pures mobilisations corporatives. Il n'est pas moins étonnant que soient aussi apparues des propositions alternatives méconnaissant les composantes institutionnelles essentielles à tout processus constituant. Les secteurs plus conservateurs de la coalition de gouvernement n'ont pas été plus perspicaces. Après leurs critiques initiales, ils ont essayé de donner un sens très élitiste au processus constituant, en le mettant entre les mains des seuls membres du Congrès et des experts constitutionnalistes.

La possibilité que le projet de transformation de la société héritée de la dictature advienne et se consolide dépendra en grande partie de la constitution d'un acteur à la fois politique et social qui puisse l'incarner, et il existe une grande opportunité qu'il se construise au travers de ce processus constituant naissant.

32. Voir Ackerman, Bruce : *La política del diálogo liberal*. Barcelona Gedisa 1999.

33. Cependant, le "Conseil citoyen", nommé par la Présidente a paradoxalement ôté son rôle démocratique aux citoyens, alors que c'était l'important dans ce processus constitutionnel.

Problèmes d'Amérique latine

Bulletin d'abonnement ou de réabonnement

À retourner accompagné de votre règlement aux
Éditions ESKA – 12, rue du Quatre-Septembre, 75002 PARIS
Tél. : 01 42 86 55 65 – Fax : 01 42 60 45 35

M, Mme, Mlle _____ Prénom _____ <http://www.eska.fr>

Société/Institution _____

N° _____ Rue _____

Code postal _____ Ville _____

Pays _____

Adresse électronique _____

TARIFS D'ABONNEMENTS*

	France particulier	France société/ institution	Etranger particulier	Etranger société/ institution
1 an (2017)	<input type="checkbox"/> 84 €	<input type="checkbox"/> 105 €	<input type="checkbox"/> 101 €	<input type="checkbox"/> 126 €
2 ans (2017 et 2018)	<input type="checkbox"/> 151 €	<input type="checkbox"/> 189 €	<input type="checkbox"/> 182 €	<input type="checkbox"/> 227 €

* Abonnements souscrits à l'année civile (janvier à décembre).

Je souscris un abonnement pour 1 an 2 ans

Je joins mon règlement de _____ Euros

- par chèque bancaire à l'ordre des Éditions ESKA
- par virement bancaire aux Éditions ESKA – BNP Paris Champs Elysées
30004/00804/compte : 00010139858 36
- par carte bancaire : merci d'indiquer votre numéro de compte
et la date d'expiration
N° carte bancaire : Visa Eurocard/Mastercard

Date d'expiration : _____ Signature : _____

Derniers numéros parus :

- Problèmes d'Amérique latine 101 : Amérique latine : Les formes de la nation - Autour de Daniel Pécaut
- Problèmes d'Amérique latine 100 : Colombie : Configurations de la violence. Autour de Daniel Pécaut
- Problèmes d'Amérique latine 99 : Agriculture des métropoles : voie d'avenir ou cache-misère ?
- Problèmes d'Amérique latine 98 : Situations de la Démocratie
- Problèmes d'Amérique latine 96-97 : Miami, carrefour des Amériques
- Problèmes d'Amérique latine 95 : Brésil : Dimensions territoriales d'une émergence en suspens
- Problèmes d'Amérique latine 94 : Amérique latine : état des dépendances
- Problèmes d'Amérique latine 93 : Brésil : La réélection de Dilma Rousseff : le Brésil en trompe-l'œil
- Problèmes d'Amérique latine 92 : Paradoxes et ambiguïtés des politiques multiculturelles
- Problèmes d'Amérique latine 91 : Sociologie politique de la Bolivie
- Problèmes d'Amérique latine 90 : Transitions métropolitaines
Buenos Aires, Lima, Mexico, Santiago, São Paulo