

2010

Mondes émergents



Amérique latine

Une Amérique latine
toujours plus diverse

sous la direction de
Georges Couffignal

INSTITUT DES HAUTES ETUDES
IMEAL
DE L'AMERIQUE LATINE
UNIVERSITE PARIS II
SORBONNE NOUVELLE

OBSERVATOIRE DES CHANGEMENTS EN AMERIQUE LATINE

La
documentation
Française

Chili : gouvernement Bachelet, défaite de la Concertation et alternance de droite

MANUEL ANTONIO GARRETÓN

Professeur de sociologie à l'Université du Chili, docteur en sociologie à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS) Paris

Au Chili, l'élection de mars 2006 voit la quatrième victoire consécutive de la Concertation de partis pour la démocratie, une coalition de centre gauche (rassemblant la Démocratie chrétienne, le Parti socialiste, le Parti pour la démocratie et le Parti radical social-démocrate) alors menée par Michelle Bachelet. Militante socialiste, celle-ci est la fille d'un général assassiné par la dictature (elle est donc elle-même victime indirecte du régime Pinochet) et est un ancien ministre de la Santé et de la Défense du gouvernement du président sortant, Ricardo Lagos ¹. M. Bachelet devient ainsi la première femme présidente de l'histoire du Chili. Lors de sa campagne, elle a annoncé la constitution d'un « gouvernement citoyen » et paritaire, constitué d'hommes et de femmes. Paradoxalement, quatre ans plus tard, c'est M. Bachelet qui, à l'issue de l'élection présidentielle des 13 décembre 2009 et 17 janvier 2010, et pour la première fois depuis le retour de la démocratie au Chili, remet ses pouvoirs à un gouvernement de droite, celui de Sebastián Piñera, auparavant dans l'opposition. Au terme de son mandat, la présidente sortante et son gouvernement bénéficient pourtant du plus haut taux d'approbation et de popularité de l'histoire politique du pays. Ce qui n'empêche pas que, lors du scrutin de 2009-2010, pour la première fois depuis le retour de la démocratie, la Concertation est donc battue, après s'être montrée incapable de surmonter une série de problèmes et de divisions.

L'élection de M. Bachelet, de sa désignation lors des élections primaires organisées au sein de la Concertation jusqu'à la victoire au scrutin présidentiel de 2006, s'inscrit dans un contexte marqué par un phénomène d'éloignement entre les citoyens et les partis politiques. En 2006, la formation du premier cabinet paritaire et un discours

(1) Ce texte a été rédigé avec la collaboration de Claudia Gutierrez.



mettant en avant une nouvelle façon de faire de la politique entendent répondre à ce problème. On élabore à partir de ces éléments le mythe d'un changement culturel qui aurait mené à un gouvernement des citoyens. En fait, la candidature de M. Bachelet est le résultat d'une décision politique prise, à l'issue de vifs débats, par les partis de la Concertation. En effet, à l'intérieur de cette coalition, l'absence d'un renouvellement et d'une reformulation du projet politique ainsi que la volonté d'assurer une continuité avec les gouvernements antérieurs ont imposé la recherche d'un candidat qui se démarque des autres grâce à son style, qui incarne un changement mais au sein de la Concertation. Ce nouveau n'est pas recherché du côté d'un changement de génération ou de l'origine géographique du candidat, mais du côté du genre. Cette décision est d'ordre strictement politique, même si elle se fonde, évidemment, sur des sondages d'opinion (il convient d'ailleurs de rappeler que, au sein de la Concertation, deux femmes étaient potentiellement candidates à l'élection présidentielle de 2006). Une fois élue, M. Bachelet exerce un pouvoir marqué par un style chaleureux et sait offrir une image séduisante aux médias. Mais cette situation, ainsi que la création de conseils consultatifs – déjà utilisés sous les gouvernements de la Concertation précédents –, dont le but est de déterminer les politiques publiques, ne sont finalement pas accompagnées d'un mécanisme ou d'une réforme institutionnelle permettant d'assurer une participation citoyenne stable.

44

Le gouvernement Bachelet peut être divisé en deux périodes, tant du point de vue des politiques mises en œuvre que des taux d'approbation et d'adhésion enregistrés auprès de l'opinion publique.

■ Des mobilisations sociales face à un pouvoir sans réel projet

À mi-mandat, la politique de M. Bachelet recueille des niveaux d'approbation très bas. Cette période s'achève en fait lors d'un remaniement ministériel qui voit le gouvernement paritaire initial, composé de beaucoup de « nouveaux visages », être finalement remplacé par un cabinet composé de professionnels de la politique, expérimentés dans le domaine des affaires de l'État et de la vie partisane. Durant cette première période, le gouvernement ne réussit pas à imposer un agenda clair qui puisse concrétiser son concept d'État de protection sociale, surtout destiné aux plus démunis. Il est surpris par une série de mobilisations qui l'obligent à traiter certains thèmes et soulèvent des problèmes qui n'avaient pas été pris en compte dans son programme, et qui deviennent les points principaux de l'action gouvernementale (voir *infra*).

La première des mobilisations qui a un grand impact sur toute la société chilienne est celle des étudiants. Les principales revendications, en plus de demandes basiques (transports gratuits, nourriture, etc.), portent sur des changements profonds de la législation en vigueur (c'est-à-dire la loi organique constitutionnelle, LOCE, héritée

de la dictature). Les manifestants demandaient un rôle accru de l'État dans ce secteur, une réduction du rôle du marché (l'enseignement privé s'était considérablement développé à tous les niveaux au cours des dernières années), l'amélioration de la qualité de l'enseignement et le respect du principe d'équité. Pour répondre à ces demandes, le gouvernement crée le Conseil assesseur de l'éducation formé de représentants des différents secteurs du système éducatif, afin d'élaborer des propositions de réforme. En décembre 2007, ce conseil rend un rapport comportant un diagnostic et des propositions, qui se traduisent par l'élaboration d'un projet de loi générale sur l'éducation (LGE) destiné à remplacer la LOCE. Après de longs débats parlementaires, le gouvernement, sous la pression de la droite, de l'Église et de l'enseignement privé, oblige en fait les partis de la Concertation à approuver une loi qui cède aux demandes de l'opposition sur des questions emblématiques comme la reconnaissance du caractère lucratif de l'enseignement et la structure municipale du système éducatif. Néanmoins, la nouvelle loi aboutit à certaines améliorations en matière d'éducation, thème auquel l'opinion publique donne le plus d'importance.

La seconde mobilisation est celle des travailleurs sous-payés du secteur du cuivre, une filière économique d'une importance capitale. Cette fois, le gouvernement doit non seulement accepter les revendications formulées mais, en plus, sous l'influence de l'Église, il est contraint d'aborder des questions d'égalité et d'équité. Il crée un nouveau Conseil assesseur composé de représentants des entreprises, des techniciens, des syndicats, d'intellectuels, afin d'élaborer une politique orientée vers une meilleure gestion du capital humain, de façon à augmenter la productivité, à diminuer les disparités salariales et les inégalités et à améliorer les rapports dans le monde du travail. Ce conseil, bien qu'il fasse d'importantes suggestions en matière des contributions de l'État aux secteurs les plus pauvres, ne propose pas de modifier les règles fiscales, ni de modifier la législation du travail, pourtant profondément injuste, héritée de la dictature.

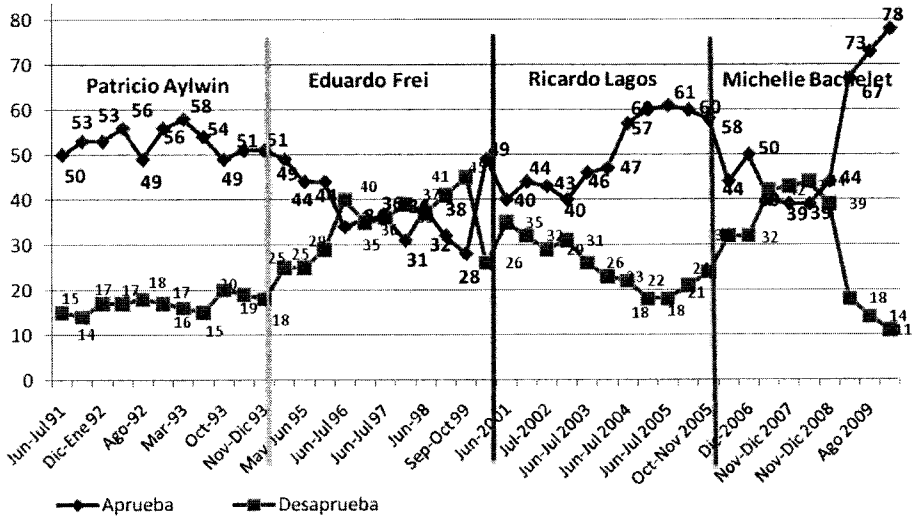
Le troisième mouvement de protestation, d'un tout autre genre, mobilise en masse les citoyens contre le plan Transantiago, un projet de transformation radicale du système de transports de la capitale, conçu sous le gouvernement Lagos et mis en œuvre sous celui de M. Bachelet. Le gouvernement décide de ne pas répondre à cette protestation de la même manière que lors des deux précédentes mobilisations. Il ne crée pas un conseil mais change les responsables des transports et revoit sa feuille de route.

Ces trois conflits obéissent en fait au même schéma : une demande sociale ou une protestation est prise en compte, le conflit s'atténue et on cherche la manière de résoudre le problème posé en accordant une grande attention à la question posée ainsi qu'au corps social. Mais faute de disposer d'un projet politique clair lui permettant de gouverner en dépassant les problèmes ponctuels et la planification de solutions à leur apporter, le gouvernement ne peut donner une réelle substance au concept « d'État de protection sociale » et se retrouve dans une impasse. Ce qui finit par relégitimer les positions conservatrices.



Il semble que toutes ces raisons soient à l'origine de la crise de confiance qui affecte alors la présidente et son gouvernement (voir graphique). L'essoufflement politique de la Concertation, après dix-sept ans de gouvernement, devient manifeste et pose dès lors le problème du choix du candidat à l'élection présidentielle de 2009-2010.

Évolution des taux d'approbation et de désapprobation enregistrés par les gouvernements chiliens (1990-2009)



Note : 87 % de l'enquête concerne les zones urbaines.

Source : Étude nationale d'opinion publique n° 61, Centre d'études publiques, Santiago, octobre 2009.

■ La protection sociale et la gestion de la crise conduisent le gouvernement à bénéficier d'un soutien populaire

La seconde étape de la présidence Bachelet est caractérisée par deux éléments. D'une part, le choix d'une équipe gouvernementale plus conservatrice que la précédente, comprenant des figures politiques expérimentées, avec l'abandon de la parité de genre. D'autre part, la consolidation d'un ensemble de politiques publiques et de réformes qui permettent de donner une cohésion au gouvernement et un contenu à l'idée d'État de protection sociale. S'y ajoute la politique mise en œuvre face aux effets de la crise internationale qui éclate fin 2008, et dont les résultats sont positifs. Pour toutes ces raisons, et probablement grâce à celles-ci, le gouvernement – notamment le ministre des Finances, ce qui est particulièrement rare – et, surtout, la présidente bénéficient d'un extraordinaire accroissement de leur popularité. Toutefois, le discrédit dont pâtissent les partis perdure et des divisions apparaissent au sein de

la Concertation (notamment dans les rangs de la Démocratie chrétienne et du Parti pour la démocratie). La coalition perd la majorité à la Chambre des députés. Cette situation connaît son paroxysme avec l'émergence, dans son camp, de plusieurs candidats dans la perspective du scrutin présidentiel de 2009-2010.

Les deux premières années de M. Bachelet ont mis en avant les thèmes du « gouvernement citoyen » et de l'État de protection sociale (voir *supra*). Or, le premier est resté un référent sans contenu, mis à part le style chaleureux et la forte présence sur le terrain de la présidente, en dépit de l'instauration de conseils assesseurs et de diverses commissions. En revanche, durant les deux dernières années de son mandat, le thème de l'État protecteur ou de protection sociale a acquis de la consistance.

Le système de protection mis en place cherche à garantir des droits sociaux, à travers deux grandes initiatives. La première consiste en la consolidation de diverses politiques de protection existantes, renforcées et complétées sous le gouvernement Bachelet ². Leurs bénéficiaires sont aussi bien des personnes en situation de pauvreté que de larges secteurs de la population, notamment les familles de la classe moyenne.

La seconde initiative concerne les retraites. Elle consiste en une réforme du système créé par le gouvernement militaire qui a remplacé le système de répartition solidaire par un système de capitalisation individuelle gérée par des fonds de pensions. Ceux qui ont été obligés de passer dans ce système privé ont beaucoup perdu par rapport au système précédent. Dans ce domaine aussi, M. Bachelet constitue une nouvelle commission, cette fois composée d'experts plutôt que de représentants de secteurs socio-professionnels. Les débats et la discussion parlementaire aboutissent à la rédaction de la loi n° 20255, publiée en mars 2008. Les bénéficiaires de ce texte sont les travailleurs dépendants, indépendants et/ou les personnes qui ont été en situation d'instabilité professionnelle ou qui n'ont jamais fait partie du monde du travail rémunéré. Mais les gains de cette réforme demeurent limités dans la mesure où le maintien d'un système privé s'accompagne de l'impossibilité juridique de créer un système qui serait placé sous la responsabilité de l'État.

Sur le plan économique, cette seconde phase du gouvernement Bachelet est marquée par une augmentation non négligeable des recettes tirées de l'exploitation du cuivre. Dans un premier temps, ces ressources sont gérées de façon « conservatrice ». Ce qui donne lieu à un vif débat concernant leur utilisation : le gouvernement, faute d'un projet d'investissement clair, décide de ne pas les dépenser afin de se prémunir en cas de période de « vaches maigres ». Ces recettes permettent ensuite d'affronter avec

(2) Le réseau de protection PROTEGE rassemble les programmes menés par les différents ministères en matière de protection sociale. Il se fonde sur un ensemble de programmes et des prestations couvrant les principaux besoins de la population tout au long de la vie : *Chile crece contigo* (petite enfance) ; bourse d'éducation scolaire et supérieure ; allocation d'embauche pour les jeunes ; couverture, soins gratuits en cas de maladie et garanties concernant la santé (que le réseau a accrus) ; subventions pour l'accès au logement ; prise en charge des familles, des personnes et des territoires qui se trouvent en situation de précarité ; assurance chômage ; logement basique ; protection de l'enfance.



succès la crise systémique qui affecte les marchés du crédit des pays développés et dont les effets ont été, par comparaison, moins importants au Chili que dans les autres pays d'Amérique latine³.

Les mesures économiques adoptées face à la crise consistent en des ajustements de la politique monétaire et financière (qui cherche à favoriser l'investissement étranger et du secteur entrepreneurial), de la politique fiscale (qui favorise l'investissement et la consommation), de la politique de change et en matière de commerce extérieur (qui aboutit à créer de la liquidité libellée en monnaie étrangère, tandis que le programme de protection des prêts bancaires aux exportations est amélioré)⁴. En 2009, selon une des agences agréées, le taux de risque pays du Chili passe de A2 à A1, ce qui le situe au meilleur niveau dans la région. Cette même année, les réserves internationales atteignent des valeurs supérieures à 24 milliards de dollars, davantage que pour 2008.

Les mesures sociales d'accompagnement de la crise économique consistent en l'émission de bons permettant d'aider les familles les plus vulnérables. En août 2009, la création de ce système permet de distribuer une aide directe (approximativement 70 dollars par mois) à 4 millions de personnes. Les chômeurs bénéficient, pour acheter un logement, d'une assurance et d'un crédit hypothécaire. Dans le domaine de l'éducation, une indemnité est donnée aux étudiants défavorisés les plus méritants⁵.

En janvier 2010, le Chili adhère à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), un événement qui témoigne de sa bonne santé macro-économique et politique. Le pays peut désormais bénéficier d'une information privilégiée pour élaborer ses stratégies de développement économique.

Dans l'analyse de cette phase, il faut mentionner les propositions du gouvernement en matière de participation et d'information citoyenne, certaines d'entre elles ayant donné lieu à des lois. Ces propositions sont formulées afin de tenir compte de plusieurs éléments : une volonté de mettre en place un « gouvernement citoyen », le souhait de changer de « style » gouvernemental, la faible participation des jeunes aux élections, diverses affaires de corruption et, en général, la prise en compte de la défaveur que la politique connaît auprès des électeurs. Le gouvernement cherche à combler le fossé existant entre la classe politique et la société. Mais presque toutes les propositions de réforme visant à accroître la participation politique (il y a presque 4 000 000 de non-inscrits) se heurtent aux réticences de la droite, qui, par exemple, réussit à interdire aux Chiliens de l'étranger de voter et à imposer le vote volontaire (traditionnellement, la règle du vote obligatoire était en vigueur), en contrepartie de son acceptation de l'inscription automatique (et non plus volontaire) dès l'âge de la majorité.

(3) CEPAL, *La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional : una presentación sintética de las medidas de políticas anunciadas hasta en 30 de junio de 2009*, División de desarrollo económico, CEPAL, Santiago, 2009.

(4) CEPAL, *op. cit.*

(5) http://www.lanacion.cl/prontus_noticias_v2/site/artic/20090521/pags/20090521115754.html

■ Bilan et perspectives politiques

Pour résumer, le gouvernement Bachelet a permis des avancées significatives en matière de protection sociale et sur la question du genre. Il a poursuivi des politiques macro-économiques et sociales de caractère libéral, avec quelques aménagements correspondant, en général, aux pressions et aux mobilisations sociales. Il a pallié les effets de la crise internationale avec les ressources provenant du cuivre et a également créé des instances permettant à la société civile de s'exprimer afin de résoudre des conflits et de faciliter la mise en place des politiques publiques. Enfin, le gouvernement a davantage inséré le Chili dans le contexte latino-américain et a accompli des progrès importants dans la résolution de la revendication séculaire présentée par la Bolivie qui entend retrouver un débouché sur le Pacifique.

Ces éléments, conjugués à l'empathie que la présidente a su trouver avec les citoyens, a permis à celle-ci de bénéficier d'un large soutien populaire. Cependant, durant cette période, deux grands problèmes, qu'ont du reste connus les autres gouvernements de la Concertation, n'ont pas été résolus et ont empêché le pays de se démocratiser davantage. Héritages de la dictature qui enferment le Chili dans une gangue post-pinochiste, il s'agit des institutions, dont le socle est la Constitution, qui permettent à la droite de s'opposer à toute réforme institutionnelle en profondeur (comme la composition des instances judiciaires suprêmes ou le changement de la Constitution) et d'un modèle économique intrinsèquement inégalitaire, qui empêche l'État d'avoir un vrai rôle redistributif. Par ailleurs, pour la première fois, des scissions particulièrement importantes se sont produites au sein de la Concertation, qui ont finalement permis l'alternance de 2010.

Comment expliquer que la popularité du gouvernement Bachelet n'a pas empêché cette défaite ? Une hypothèse peut être avancée : le gouvernement a été confronté en permanence à trois types de problèmes. Le premier concernait l'absence d'un réel projet politique qui puisse constituer un axe conducteur et l'absence d'une réelle direction politique au sein de la coalition. Second problème : le pouvoir tenait un discours plutôt social-démocrate alors que sa politique économique était plutôt libérale. Enfin, M. Bachelet n'a pas utilisé sa popularité pour exercer un vrai *leadership* sur les partis de sa coalition.

L'élection présidentielle de 2009-2010 a donc vu le triomphe de la coalition de droite et a mis fin à l'ère des gouvernements de la Concertation. Lors du premier tour, Jorge Arrate (socialiste, soutenu par le parti communiste) obtient 6,21 %, Marco Enríquez Ominami (socialiste, dissident) 20,13 %, Eduardo Frei (candidat « officiel » de la coalition sortante) 29,6 % des voix, et Sebastián Piñera (coalition de droite) 44,05 %. Au second tour, S. Piñera remporte 51,60 % et E. Frei 48,39 %, alors que seulement quelque 5 000 électeurs supplémentaires ont pris part à ce scrutin ⁶. En tout cas, si

(6) Ministère de l'Intérieur, résultats en ligne (<http://www.elecciones.gov.cl/Sitio2009/index.html>).



l'élection d'un président de droite modifie considérablement le panorama politique chilien, en revanche, la différence des voix au second tour a été très faible et aucun changement ample ne s'est produit, ce vote témoignant plutôt d'une continuité. De plus, il est à noter que le gouvernement Piñera n'aura la majorité dans aucune des deux chambres : pour faire voter ses lois, il aura besoin de l'accord de quelques élus de l'opposition.

Il est certain que le cycle politique commencé en 1990 était épuisé dans la mesure où la Concertation – malgré les grandes avancées et les transformations qu'elle a introduites dans la société – n'a jamais réussi à remettre en cause les institutions politiques et le modèle économique hérités de la dictature, et n'a pas non plus été capable d'imaginer un autre projet qui permette d'entrer dans la société moderne. Tout ceci était manifeste dès le premier tour de l'élection présidentielle, qui a mis en valeur les divisions existant au sein de la Concertation. Concurrent de E. Frei, M. Enríquez Omimami, quoique dépourvu d'un projet alternatif clair, a catalysé le mécontentement face à des politiques usées. Les électeurs de ce dernier ne se sont pas tous reportés sur E. Frei lors du deuxième tour. C'est moins la droite qui a gagné le scrutin que la Concertation qui l'a perdu, dans la mesure où le camp vainqueur n'a pas fait un score plus élevé que lors de l'élection présidentielle précédente.

50

Deux grandes questions se posent depuis ce scrutin. Le gouvernement de droite, donnera-t-il la primauté aux forces les plus liées au passé autoritaire, celles qui constituent la majorité parlementaire de la coalition qui gouvernera à partir de mars 2010 ? Le futur président sera-t-il en mesure d'imposer son idée d'un gouvernement plus ouvert, qui ne reviendra pas sur les avancées démocratiques obtenues par la Concertation. En second lieu, désormais dans l'opposition, la Concertation sera-t-elle en mesure de limiter ses tendances centrifuges, de refonder un projet et de se réorganiser, et en même temps, de s'ouvrir aux autres forces politiques et aux secteurs sociaux indépendants, qui constituent la grande majorité sociologique du centre gauche chilien ?