



CAHIERS DES AMÉRIQUES LATINES

Sciences participatives et restitution

72-73

Commentaire du texte de M. A. Garretón

Douze ans après que ce texte a été écrit, beaucoup de points abordés par Manuel Antonio Garretón mériteraient d'être commentés au regard des importantes évolutions que le Chili a connues durant la période écoulée, tant en interne que dans son environnement international. Il faudrait les reprendre un par un. Une réforme constitutionnelle a fait disparaître en 2005 la plupart des « enclaves autoritaires », l'hypocrisie de la nullité du mariage prononcée par les tribunaux ecclésiastiques a cédé la place à une légalisation du divorce, l'impunité dont bénéficiaient les tortionnaires de la dictature est battue en brèche, la quête identitaire est moins perceptible, beaucoup de choses ont changé ou ont évolué dans un sens globalement positif au regard des problèmes que soulignait M. A. Garretón. De plus, par rapport à ses partenaires d'Amérique latine, le Chili continue à se présenter comme le pays qui a sans doute le plus haut degré de « développement sociopolitique institutionnel », et peut donc souvent servir d'exemple ou de référence. Quatre points cependant méritent une attention particulière.

* Université Paris 3 – Sorbonne Nouvelle, Institut des hautes études de l'Amérique latine/CREDA-UMR 7227.



La dimension socio-économique

M. A. Garretón signalait prudemment qu'il n'était pas certain que l'objectif gouvernemental de faire partie des pays développés puisse être atteint en 2010, tant les indicateurs économiques, en particulier les taux de croissance, sont par nature incertains, surtout pour des économies très ouvertes comme celle du Chili. L'objectif a pourtant été atteint en 2011, avec un an de retard, si l'on retient pour notion de « pays développé » celle du Programme des Nations unies pour le développement (Pnud), qui est la plus satisfaisante. Cette OIG l'a définie en 2007 sur la base non pas comme auparavant du niveau de PIB par habitant, mais sur celle beaucoup plus fine d'Indice de développement humain (IDH). Dans son rapport annuel sur le développement mondial, est qualifié de « développé » un pays dont l'IDH est supérieur à 0,8. En 2011, le Chili était le seul pays d'Amérique latine à avoir atteint cet objectif (0,805, soit le 44^e rang sur 187 pays), et il a continué à progresser en 2012 (0,819, 40^e rang)¹.

La réhabilitation de l'État

M. A. Garretón insistait par ailleurs sur le fait que le modèle de développement fondé sur la seule régulation des marchés transnationaux ne pouvait plus garantir la croissance, et qu'il était donc indispensable de *réhabiliter l'État* dans son rôle « régulateur et incitateur dans l'économie, protecteur dans le social et promoteur dans certains domaines ». Constatant à quel point l'État demeurait prisonnier des autolimitations imposées par l'idéologie néolibérale, il plaidait : « Réinstaller le rôle dirigeant, régulateur et protecteur de l'État reste une tâche prioritaire ». Dix ans et une alternance politique plus tard, la question qu'il posait demeure.

Le rôle « régulateur » de l'État est apparemment l'un des plus perfectionnés d'Amérique latine, en particulier au travers d'une douzaine de « Super Intendances », qui chapeautent la plupart des services, et des organismes de contrôle qui existent dans tous les ministères. Les uns et les autres disposent de vrais pouvoirs normatifs et de sanction. Mais l'État manque souvent de moyens pour vérifier si ses demandes sont suivies d'effets. Il édicte et prescrit beaucoup, mais tout va dépendre de la bonne volonté des acteurs pour que ses injonctions soient appliquées. Par exemple, l'instance de contrôle des conditions de travail dans le secteur minier, *Sernagesmin*, disposait en 2010 de seize agents pour inspecter 4000 mines en exploitation. Celle où étaient ensevelis les mineurs qui ont défrayé la chronique mondiale en 2011 l'avait été peu de temps auparavant, et des demandes impératives avaient été formulées. Elles n'avaient pas été suivies

d'effet. Les entreprises préfèrent souvent payer les amendes plutôt que suivre les requêtes des instances de régulation ou de contrôle.

Le rôle « protecteur » de l'État a fait des progrès importants, en particulier sous les présidences de Ricardo Lagos (2000-2006) et de Michelle Bachelet (2006-2010). Une ambitieuse réforme de la santé (Auge) et une série de politiques sociales ciblées de transfert monétaires conditionnels ont vu le jour sous la rubrique *Chile Solidario*. Ces politiques sociales, jointes à une croissance soutenue durant la décennie, ont permis de réduire de près de moitié la pauvreté, qui est passée de 20,2% de la population en 1999 à 11% en 2011. Mais les inégalités, dont M. A. Garretón signalait qu'elles étaient le grand problème du Chili, n'ont guère diminué durant la même période, le taux de Gini passant de 0,550 à 0,516.

Quant au rôle dirigeant de l'État, la crise du secteur éducatif a montré combien il était limité. En 2006, les jeunes de l'enseignement secondaire ont longuement et souvent violemment manifesté (lors de la « révolte des pingouins », tous vêtus de leur uniforme scolaire) pour réclamer une *école gratuite et de qualité*. La loi organique de l'éducation en vigueur, qui avait été promulguée par A. Pinochet quatre jours avant sa fin de fonctions, a confié à l'État un rôle de régulateur en matière éducative tout en ouvrant largement ce champ au secteur privé. Cette loi avait été remplacée sous M. Bachelet par un texte qui ne changeait pas fondamentalement le système. En 2009, les étudiants – rejoints par les lycéens – ont pris le relais. Ils ont manifesté tout au long des années 2009-2011 avec la même revendication – enseignement gratuit et de qualité – en proposant que ce principe soit inscrit dans la constitution². En 2013, l'agitation étudiante ayant repris, la réforme du système éducatif était devenue l'un des principaux enjeux de l'élection présidentielle de décembre. Michelle Bachelet, candidate avec de fortes chances d'être élue semblait, au moment où sont écrites ces lignes [juin 2013], avoir pris la mesure du problème qu'elle n'avait pas pu ou pas su résoudre lors de son premier mandat, puisqu'elle proposait une réforme fiscale d'ampleur (l'impôt sur les sociétés devant passer de 20 à 25%) pour financer le secteur éducatif... provoquant immédiatement une levée de boucliers et des campagnes de presse hostiles. Pourtant, tous étaient conscients que l'État chilien dépensait peu dans l'éducation (4,2% du PIB) et faisait partie du peloton de queue en Amérique latine en ce domaine, se situant bien en deçà des pays de l'OCDE (5,6%)³.

Le nerf de la guerre, en l'occurrence la capacité d'action de l'État chilien à agir, passe nécessairement par l'augmentation de ses moyens. Avec un taux de prélèvements obligatoires de l'ordre de 18%, le Chili se situait dans la moyenne

2. En 2011, 75% de l'éducation du secondaire au supérieur relevait du privé et 25% du public. Si le public joue un rôle prédominant dans le secteur universitaire, il n'en est pas de même dans le primaire.

latino-américaine, mais loin des 32 à 35 % (selon les sources) des pays de l'OCDE. Si l'on ajoute que près de 40% des ressources étatiques de la décennie écoulée provenaient des *royalties* du cuivre, on mesure l'étendue de la faiblesse de l'État chilien pour remplir ses fonctions.

La réhabilitation du politique

Derrière cette question en apparence technique, on touche à l'essentiel du propos de Manuel Antonio Garretón : la nécessaire *réhabilitation du politique*, de sa centralité, pour construire un « projet pays » dans un monde globalisé qui tend à nier les spécificités, les particularismes et l'aptitude d'une société à vouloir construire son futur. Toute l'entreprise pinochetiste, rappelle-t-il, a été de détruire toute idée de projet national. Il n'était plus nécessaire de penser, de s'organiser, d'opérer des choix stratégiques, puisque le marché, par nature, était censé répondre de la manière la plus efficace à tous les problèmes de quelque société que ce soit. Tel était sans doute le défi majeur que M. Bachelet devait relever. Pour la première fois, 4 millions de nouveaux inscrits allaient pouvoir voter à une présidentielle, soit 30% d'électeurs de plus qu'au précédent scrutin de 2009. Une substantielle réforme de la loi électorale était en effet intervenue fin 2011. L'inscription sur les registres électoraux est désormais automatique pour tous les majeurs (elle était jusqu'alors volontaire), et le vote est devenu libre (il était obligatoire). Les jeunes, qui ne voulaient pas être obligés de voter et encourir de sanction pécuniaire pour non-accomplissement de cette obligation, ne s'inscrivaient pas sur les registres électoraux. Quatre millions d'électeurs supplémentaires. Qu'allaient-ils faire ? S'abstenir ? Participer faiblement ? Voter pour la présidentielle mais s'abstenir aux législatives ? Voter massivement ? Nul doute que les interprétations seraient nombreuses, quel que soit le résultat des élections. Mais l'essentiel est sans doute dans ce que notait Manuel Antonio Garretón en 2001. La jeunesse chilienne, qui était souvent présentée comme apathique, dépolitisée, obnubilée par l'argent et la réussite, était porteuse d'autres valeurs et se mobilisait pour plus d'égalité, de solidarité et de possibilité de choix de société. M. Bachelet, dont les sondages prédisaient une victoire facile, saurait-elle répondre à ces attentes en relégitimant la politique et en construisant un « projet pays » mobilisateur ?

Le Chili dans l'ensemble latino-américain

En tout état de cause, si le « projet » Chili, est élaboré, il ne pourra ignorer son environnement latino-américain. C'est peut-être sur cette dimension, considérée comme essentielle par M. A. Garretón, que les évolutions ont été les plus notables. Au début des années 2000, le Chili regardait avec suspicion un Mercosur et des voisins latino-américains trop protectionnistes à ses yeux. Il participait, la

plupart du temps, de manière passive aux rencontres latino-américaines (Groupe de Rio) ou Ibero-américaines. Durant la décennie écoulée, il est entré de plain-pied dans la « communauté ». C'est sous présidence chilienne de l'Unasur qu'un grave conflit opposant La Paz aux provinces de la « demi-lune » (Est et Sud de la Bolivie) a pu être résolu en 2008. Le Chili a assumé la première présidence de la toute nouvelle Celac (Communauté des États latino-américains et des Caraïbes) créée en décembre 2011 à Caracas, une organisation intergouvernementale dont ne font partie ni le Canada ni les États-Unis. Le président conservateur du Chili, Sebastian Piñera, succédait à Hugó Chávez, qui avait présidé les négociations du Traité constitutif, et il a transmis en 2013 la présidence à Cuba. Sachant que les décisions de la Celac se prennent à trois (le président sortant, celui en exercice et le président entrant), S. Piñera a partagé pendant trois années le pouvoir dans cette organisation avec H. Chávez et R. Castro. C'est aussi le Chili qui a accueilli en 2007 un sommet Ibero-américain et en 2013 un sommet Union européenne – Amérique latine. En 2011, il a été l'un des membres fondateurs de l'*Alliance du Pacifique* (Pérou, Colombie, Mexique, Chili), bloc de quatre pays (le Costa Rica et le Panama devraient bientôt être intégrés) qui ont en commun de regarder vers l'Asie et qui se révèle être l'une des structures d'intégration de la région parmi les plus dynamiques. Il a sans difficulté adhéré à un organisme proposé par le Pérou en dépit du conflit de délimitation d'eaux territoriales qui les oppose. Les forces politiques des deux pays se sont d'ailleurs engagées à respecter la décision de la Cour internationale de justice de La Haye, devant laquelle avait été porté le différend, décision qui devait intervenir à l'été 2013. La Paz avait d'ailleurs décidé de faire de même pour sa revendication séculaire d'un accès à la mer (perdu en 1883 à la fin de la guerre du Pacifique). Il s'agissait là d'une question très sensible pour l'opinion publique chilienne et il n'était pas certain que le Chili accepte cette médiation. M. Bachelet, lors de son premier mandat, avait entretenu les meilleures relations avec E. Morales (bien que le Chili et la Bolivie n'aient pas de relations diplomatiques). Si elle était élue en décembre 2013, nul doute que des solutions seraient recherchées pour résoudre une question qui revient périodiquement entacher les relations entre les deux pays.

Penser le Chili dans sa globalité, écrivait Manuel Antonio Garretón, c'est le penser dans son insertion latino-américaine. Plus que jamais probablement dans son histoire, le Chili d'aujourd'hui ne peut se projeter à l'extérieur qu'en s'appuyant sur l'ensemble latino-américain auquel il appartient.