



SciencesPo.

CERI
CNRS

LE CHILI : « ELITES NEO-LIBERALES ET SOCIETE ETATISTE »

Sabah Zrari

(Docteur du CERI-Sciences Po,

Directrice du Bureau d'études chilien Observatorio y Prospectiva)

Le Chili a connu en 2011 un des mouvements sociaux les plus marquants de ces trente dernières années et les plus soutenus par la population : celui des étudiants et des lycéens d'établissements publics et privés qui revendiquent le retour de l'Etat dans l'éducation et « la fin du profit » (*fin del lucro*) dans les établissements privés. Nous parlons bien de *retour* de l'Etat puisque au Chili, l'éducation publique était du ressort de l'Etat central jusque dans les années 1980. Une réforme mise en œuvre sous le régime militaire¹ a alors municipalisé l'enseignement primaire et secondaire et ouvert le supérieur au secteur privé. Aujourd'hui,

¹ 1973-1990.

selon des statistiques du ministère de l'Éducation, plus de la moitié des élèves du primaire et du secondaire sont inscrits dans des écoles privées et moins d'un tiers des étudiants dans des universités publiques. La privatisation de l'éducation s'inscrit dans un contexte plus général de substitution du privé au public engagée sous le régime militaire et maintenue par les gouvernements démocratiques qui lui ont succédé en 1990 et qui ont formé la Concertación². Elle constitue la colonne vertébrale de ce que d'aucuns appellent « le modèle économique chilien ». Comment expliquer cette demande de plus d'État et pourquoi se manifeste-t-elle aujourd'hui?

La question peut paraître d'autant plus surprenante que l'on donne souvent du Chili une image lisse : celle d'un pays dont la réussite économique est fondée sur l'application de politiques néo-libérales mais on ignore souvent la prégnance dans la mémoire collective chilienne du souvenir d'un État fort, protecteur et interventionniste. L'histoire du pays est marquée en effet par une longue tradition d'intervention de l'État central dans l'économie et par l'existence d'un puissant service public, notamment dans le domaine de l'éducation, autrefois gratuite et de bonne qualité et considérée par les classes moyennes comme un moyen d'ascension sociale.

Comprendre la réalité socio-économique et politique du Chili passe par la mise en lumière d'un double héritage : celui du néo-libéralisme des années Pinochet et celui des décennies précédentes marquées par la prédominance de l'État central. Cette dualité explique l'opposition que souligne le titre de cet article qui reprend une formule utilisée par le politologue chilien Carlos Huneeus, dans son ouvrage de 2003, intitulé *Le Chili, un pays divisé : l'actualité du passé*, qui repose sur l'analyse d'enquêtes d'opinion effectuées entre la seconde moitié de la décennie 1990 et le début des années 2000.

Nous déclinerons ces deux aspects de la réalité chilienne, en revenant dans un premier temps sur les conditions dans lesquelles le modèle néo-libéral a été instauré, puis nous aborderons la demande d'État émanant de la société civile et les difficultés du gouvernement actuel à y répondre.

² La Concertación est une coalition politique formée par le Parti démocrate-chrétien, le Parti socialiste, le Parti pour la démocratie et le Parti radical-socialiste. Elle est née de la coalition de dix-sept partis d'opposition au régime du général Pinochet formée à la veille du plébiscite du 5 octobre 1988 lancé par le chef de l'État sur sa continuité au pouvoir. La large victoire de la coalition (56% contre 44%) lui permet de former un premier gouvernement de coalition dirigé par Patricio Aylwin (1990-1994). Trois autres gouvernements suivront : ceux d'Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), Ricardo Lagos (2000-2006) et Michelle Bachelet (2006-2010). L'alternance a lieu en 2010, avec la victoire à l'élection présidentielle de Sebastián Piñera candidat de la Alianza, coalition de droite formée par la Unión Demócrata Independiente (UDI) considérée comme la droite conservatrice, et Renovación nacional, (RN) représentant la droite libérale.

LA CONVERSION DES ELITES

L'adoption d'un modèle néo-libéral par les gouvernements de la junte militaire qui s'installe au pouvoir le 11 septembre 1973 n'avait rien d'évident, les militaires chiliens étant traditionnellement partisans d'un modèle économique fondé sur l'intervention de l'Etat. De même, le patronat chilien était, depuis les années 1940, favorable à un Etat actif dans l'économie. Le tournant néo-libéral n'a d'ailleurs pas eu lieu en 1973 au moment du coup d'Etat militaire mais deux ans plus tard, en 1975.

A cette époque, la pensée libérale était très minoritaire au Chili comme dans le reste de l'Amérique latine. Le projet économique était porté par un groupe de jeunes économistes, auteurs d'un programme économique alternatif à celui du gouvernement de Salvador Allende³, publié en 1972 sous le titre *El Ladrillo* (La brique). Il était soutenu par quelques grands patrons et par l'influent quotidien chilien *El Mercurio*. Ces économistes ont été appelés les *Chicago Boys*, parce qu'ils avaient étudié à l'université de Chicago dans le cadre d'un accord passé par leur université d'origine, la Pontificia Universidad Católica de Chile avec cet établissement dans les années 1950.

Pour Arturo Fontaine, le soutien du général Pinochet à ces économistes s'explique par sa forte opposition au gouvernement Allende, au socialisme et aux normes et pratiques qui avaient configuré le modèle politique chilien des cinquante années précédentes. Le général Pinochet et les *Chicago Boys* souhaitent faire table rase du passé, fonder un nouvel ordre économique et faire évoluer les mentalités. L'entrepreneur, auparavant dans une situation de dépendance par rapport à l'administration, est placé au centre du développement économique, tandis que l'intervention de l'Etat dans le secteur productif est fortement encadrée par la Constitution de 1980, encore en vigueur aujourd'hui. Le texte stipule que cette intervention, qui requiert une loi votée à la majorité qualifiée, doit rester exceptionnelle (article 19, alinéa 22).

Dans les années 1980, de profondes réformes économiques sont engagées : ouverture commerciale, promotion des exportations, réforme fiscale, dérégulation du marché du travail et privatisation de plus de cinq cents entreprises publiques. Les entrepreneurs sont les bénéficiaires directs de ces processus, les travailleurs et les syndicats en sont les grands perdants. Ces réformes permettent l'introduction du secteur privé dans des domaines jusqu'alors réservés à l'Etat : la santé, les retraites, l'éducation, les transports, les télécommunications et l'électricité.

³ 1970-1973.

L'expérience néo-libérale a eu l'effet d'une véritable révolution idéologique pour les entrepreneurs qui ont pleinement adhéré au projet. L'ensemble des élites se sont converties à la nouvelle idéologie : le commandement des forces armées mais aussi les cadres des partis qui arriveront au pouvoir en 1990. Le Chili est en effet le pays au monde où l'investissement étranger représente la part la plus élevée du PIB (59,6% en 2008 pour 24,5% en moyenne mondiale), ce qui s'explique par la signature par Santiago d'un grand nombre de traités de libre-échange (vingt-quatre à ce jour) et par une législation favorable aux capitaux étrangers. Les principaux secteurs d'investissement étrangers sont les mines (28%), et notamment les mines de cuivre, principale ressource naturelle du pays, l'électricité et le gaz (18%). Les concessions d'infrastructures et d'équipements publics mises en place dans la décennie 1990 ont également attiré les investissements étrangers, principalement européens, et notamment espagnols.

Si l'on en croit les statistiques, ces politiques économiques ont été une réussite : le taux de croissance du Chili a été, durant les années 1990, nettement supérieur à la moyenne de celui des pays voisins et le PIB par habitant, qui dépasse les 15 000 dollars, est aujourd'hui le plus élevé de la région. Le taux de chômage s'établit à 5% et est l'un des plus faibles au monde.

Pourtant, les mouvements sociaux qui ont éclaté ces deux dernières années et qui perdurent en 2012 révèlent le fort mécontentement de la population à l'égard d'un modèle bâti sur un Etat minimaliste et affaibli dans sa capacité de régulation. Les abus du secteur privé et les politiques construites sur le mythe de l'autorégulation des marchés font l'objet de vives critiques. La forte inégalité de répartition des revenus est l'un des corollaires du modèle économique, et ce malgré les politiques sociales mises en place par la Concertación qui ont permis de ramener le taux de pauvreté, qui s'établissait à plus de 45% au lendemain de la dictature, à moins de 18% aujourd'hui. Le Chili est en effet le pays le plus inégalitaire de l'OCDE, organisation dont il est membre depuis 2010. Or les mouvements sociaux ont mis à jour une demande de changement de la part des Chiliens ; ces derniers en appellent à l'Etat pour remédier à des inégalités qu'ils considèrent désormais comme inacceptables.

UNE SOCIETE ETATISTE

Les transformations entreprises sous la dictature militaire n'ont pas complètement réussi à « faire table rase du passé » et à modifier profondément les mentalités comme le souhaitait le général Pinochet. Les sondages mettent en effet en évidence la demande des Chiliens d'une plus grande intervention de l'Etat dans tous les domaines de la vie économique et

sociale, y compris dans les secteurs productifs, et la très grande méfiance de l'opinion publique à l'égard de l'entreprise privée et des profits. Selon une enquête de 2001 réalisée par l'institut CERC, la quasi-totalité des Chiliens considérait que le gouvernement devait se préoccuper d'améliorer la qualité de la santé publique (99%) et de la situation des retraités (98%) ; de la création d'emplois (93%) ; de la défense des consommateurs (93%) ; de la réduction de l'écart entre les riches et les pauvres (92%) ; du contrôle des prix (85%) et de l'aide au développement des entreprises (82%). Des enquêtes d'opinion plus récentes, comme celle effectuée en 2008 par l'université Diego Portales sur les perceptions et les attitudes sociales des Chiliens, confirment cette tendance. Les résultats de cette dernière indiquent que 71,6% des Chiliens souhaitent que l'Etat soit propriétaire des entreprises productives d'utilité publique ; 67,2% qu'il ait une participation dans les fonds de pension et 58,1% que les transports publics soient assurés par une entreprise publique. L'approbation de ces mesures est majoritaire dans l'ensemble des catégories socioprofessionnelles – même si elle est plus importante parmi les plus défavorisés – ainsi que chez les proches de la gauche et de la droite.

Le souhait de l'opinion avait été très bien compris par l'ancienne Présidente Michelle Bachelet qui avait appelé à une réhabilitation du rôle de l'Etat et n'avait eu de cesse de s'attaquer dans ses discours au mythe de l'autorégulation des marchés. Cette évolution n'est pas spécifique au Chili ; elle traduit une tendance générale en Amérique latine où la question des relations entre Etat et marché constitue l'un des sujets les plus débattus.

On trouve dans la presse chilienne des années 2000 des réactions négatives face à ce « retour de l'Etat ». Citons notamment un éditorial du 8 février 2008 du quotidien conservateur *El Mercurio* qui s'inquiétait de la participation croissante de l'Etat dans l'économie du pays et rappelait que selon la Constitution, le rôle de l'Etat devait être « subsidiaire » et en aucun cas « entrer en concurrence avec le secteur privé, contrairement à la tendance actuelle ». Dans le même journal, le doyen de la faculté d'économie de l'université du Chili, Felipe Morandé, s'érigait en défenseur du modèle économique en place, fondé sur l'initiative privée et le rôle subsidiaire de l'Etat qui a permis la croissance économique du pays et la spectaculaire réduction de l'inflation dans les années 1970 et 1980 (*El Mercurio*, 4 septembre 2007).

L'arrivée au pouvoir de Sebastián Piñera n'a pas signé la fin de ce « retour de l'Etat ». Le gouvernement actuel a en effet maintenu, voire renforcé, les politiques sociales au point que ses détracteurs les plus à droite le désignent comme « le cinquième gouvernement de la Concertación ». Il est intéressant de souligner que le programme électoral de Sebastián Piñera préconisait le maintien des allocations sociales dont le nombre et le montant avaient fortement augmenté durant le gouvernement Bachelet.

Toutefois, aucune réforme en profondeur du modèle économique n'a vu le jour ; les modifications adoptées, comme la création du tribunal de la libre-concurrence, visent seulement à rendre le fonctionnement du marché plus efficace. Cette absence de réforme s'explique par l'adhésion des élites politiques au modèle économique et par le faible renouvellement de ces dernières qui sont le produit d'un système électoral hérité de la Constitution de 1980 qui favorise les candidats sortants et les grandes coalitions (système appelé « binominal »). Une étude réalisée par l'université Diego Portales en 2010 met en évidence les différences d'opinion existant entre les représentants politiques et l'opinion publique sur des questions de société⁴ comme sur celles touchant aux rôles de l'Etat et du marché. Sur ce dernier point, l'enquête révèle l'existence d'un écart plus grand encore entre les parlementaires de droite et leurs électeurs, ces derniers étant beaucoup plus favorables à ce que les services publics soient de nouveau gérés par l'Etat.

UN DIALOGUE DE SOURDS

Ce divorce entre opinion publique et personnel politique était donc perceptible bien avant 2011 mais l'ampleur et la durée des mouvements sociaux a néanmoins surpris : grèves des lycéens et des étudiants durant près de six mois en 2011 ; manifestations massives contre des projets de construction de centrales thermo et hydroélectriques (août 2010 et mars 2011) et manifestations des organisations sociales dans les régions de l'extrême sud chilien provoquées par l'augmentation des prix de l'énergie (Magallanes en janvier 2011 et Aysen en février 2012). Pourquoi l'explosion sociale a-t-elle lieu aujourd'hui ? Pour Eugenio Tironi, les politiques redistributives mises en place par Ricardo Lagos puis par Michèle Bachelet auraient permis de contenir les revendications. En revanche, l'arrivée au pouvoir de Sebastián Piñera, l'un des hommes les plus riches du Chili, aurait exacerbé les tensions. Sa victoire à l'élection présidentielle de 2010 a d'ailleurs été interprétée comme une sanction de la Concertación plutôt que comme une adhésion à la coalition de droite. Les maladresses du nouveau président et le refus de sa coalition de réformer le modèle économique en vigueur expliquent les conflits et le véritable « dialogue de sourds » qui s'est installé entre manifestants et gouvernement. Ainsi, alors que les étudiants réclamaient avec force « la fin du profit » dans l'éducation, le Président Piñera qualifiait cette dernière de « bien de consommation comme un autre ».

⁴ C'est notamment le cas de l'avortement, qui est interdit au Chili, y compris quand la vie de la mère est en danger. Le Sénat a récemment refusé d'examiner trois propositions de lois visant à légaliser sous certaines conditions l'avortement dit thérapeutique.

De plus en plus d'observateurs considèrent que les manifestants ne demandent pas une réforme du modèle économique mais la mise en place d'un autre modèle. Face à eux, le gouvernement et les élites qui le soutiennent ont jusqu'à présent adopté une attitude défensive et se sont montrés hostiles à toute réforme en profondeur. Mais le soutien de l'opinion publique aux revendications sociales, la faible popularité du président (29% d'opinions positives en mars 2012) et la proximité des échéances électorales – municipales en 2012, présidentielle et législatives en 2013 – pourraient infléchir la stratégie du gouvernement comme le montrent les récentes décisions prises par l'exécutif : règlement du conflit qui l'opposait aux organisations sociales de la région d'Aysen qui a débouché sur une plus grande intervention de l'Etat dans le développement économique de la région, baisse des prix des hydrocarbures ou encore annonce par le Président Piñera d'une réforme fiscale pour financer l'éducation impliquant une hausse du taux d'impôt sur les bénéfices, mesure qui faisait partie des revendications étudiantes ...