

International

CHILI : RAGE ET MOBILISATION DANS LE BERCEAU DU NÉOLIBÉRALISME

Marcos Robledo

06/06/2020

La crise politique et sociale sans précédent qu'a connue le Chili pendant plusieurs semaines remet profondément en cause le modèle néolibéral mis en place par la dictature d'Augusto Pinochet et conservé dans ses fondements par le régime démocratique. Selon Marcos Robledo, professeur à l'Université du Chili, directeur de la Fondation La Casa Común, ex-conseiller diplomatique de la présidente Bachelet, et ex-sous-secrétaire à la Défense du gouvernement de Michelle Bachelet, le système verrouillé par le régime dictatorial et ses blocages expliquent la crise.

Ce texte, publié en espagnol par la Fondation Carolina (Madrid, Analisis Carolina 26/2019) en novembre 2019 et traduit par Jean-Jacques Kourliandsky, directeur de l'Observatoire de l'Amérique latine de la Fondation Jean-Jaurès, avec l'aimable autorisation de l'auteur et de la Fondation Carolina, conserve toute son actualité.

Neoliberalism is born in Chile and will die in Chile

Plusieurs décennies après la présentation au niveau international du Chili comme un « modèle » politique et économique pour l'Amérique latine, y compris après le début de la crise démocratique de la globalisation, la communauté internationale assiste avec surprise à la plus gigantesque protestation politique et sociale jamais organisée dans ce pays sud-américain. Des millions de citoyennes et de citoyens ont manifesté, d'abord en délaissant massivement les transports publics de Santiago, puis très vite dans la rue et s'étendant dans tout le pays, mettant en question avec une force et une sévérité profondes la légitimité du régime politique imposé en 1990, année de la transition de la dictature – ayant renversé le président Salvador Allende en 1973 – à la démocratie.

Pourtant l'explosion n'aurait pas dû surprendre. Le pays a connu un phénomène croissant de mobilisations sociales : d'abord les lycéens en 2006, puis les mobilisations universitaires massives de 2011 et celles, tout aussi massives, contre le système de retraites privées, et, en 2018 les énormes mobilisations féministes. Depuis quelques années, on a constaté aussi des explosions

importantes et apparemment plutôt liées à des problèmes locaux, mais qui en définitive étaient les révélateurs d'un malaise généralisé, et accumulé peu à peu par les citoyens à l'égard du système démocratique et du modèle de développement économique et social néolibéral imposé au pays par le régime autoritaire, « corrigé », mais non modifié pour l'essentiel par les gouvernements démocratiques.

Bien que la critique du modèle chilien ait commencé à être mise en forme assez tôt et que le malaise des citoyens à l'égard du système ait été diagnostiqué dès 2012, l'idée d'un rejet du modèle avait été sous-estimée par les secteurs hégémoniques de la droite, par les chefs d'entreprise, par les élites qui contrôlent les médias, mais aussi par un secteur significatif des segments néolibéraux du centre-gauche qui avaient alors adopté la « troisième voie ».

Selon les tenants de ce point de vue, l'élection présidentielle de 2017, gagnée par la droite, avait mis un point final à ce débat. Le revenu moyen en parité de pouvoir d'achat avait triplé pour atteindre 23 000 dollars par tête en 2019 (c'est-à-dire le niveau atteint en Espagne en 1990), et la pauvreté avait reculé de 40% à 9%. Néanmoins, les inégalités sont restées à un niveau élevé. En 2009, l'indice de Gini était de 0,48 point, mais il était de 0,54 point en 2015. Mais à droite, on faisait remarquer que le problème n'était pas tellement les inégalités qui selon elle, seraient acceptées comme légitimes par la population, et plus particulièrement par les nouvelles classes moyennes qui aspirent à une ascension sociale, un accroissement de leur pouvoir d'achat et à changer de statut. Le Chili, affirmaient ses responsables, serait dans un processus classique de modernisation capitaliste rapide qui donnerait aux personnes en deux ou trois décennies ce qui nécessitait auparavant des générations. Le problème viendrait davantage de l'émergence d'un « paradoxe » entre « progrès et désillusions », la société considérant que le rythme de diminution des inégalités permis par les institutions chiliennes serait illégitime. Ou, comme l'a signalé Mario Vargas Llosa, ce qui n'a pas bien fonctionné, c'est « l'égalité des opportunités, la mobilité sociale, qui existe au Chili, mais pas de façon suffisante pour freiner les impatiences ».

Un processus de « déconsolidation structurelle »

Mais les analyses critiques du processus chilien présentent un contexte différent. On peut interpréter les protestations comme le résultat d'un processus de « déconsolidation structurelle ». Ce qui veut dire que le Chili traverse un moment de crise absolument prévisible, conséquence du fonctionnement de ses propres institutions politiques, économiques, sociales et culturelles. Ces institutions ne sont issues ni d'une délibération, ni de décisions issues d'un processus démocratique. Elles ont été modelées et imposées par des gens qui ne croyaient pas à la démocratie, pendant la dictature, comme condition permettant le processus de transition de 1990,

processus qui n'a pu être possible qu'avec la pression parallèle de protestations nationales massives à partir de 1983 et jusqu'en 1988. Cette ingénierie institutionnelle, appelée par Moulian « la cage de fer », reposait sur trois piliers ou groupes de normes institutionnelles. Elle est construite comme une réponse de la droite chilienne, donnant sa lecture de la crise du modèle de développement keynésien, cépalien et développementaliste, à celle de la démocratie pluripartisane qui avait fonctionné jusqu'en 1973.

Le premier pilier ou groupe de normes est celui qui a constitutionnalisé la refondation capitaliste opérée au Chili à partir de 1973, et qui a converti le pays en première république néolibérale, avant donc l'élection de Margaret Thatcher en 1979 et celle de Ronald Reagan en 1980, marquant le point de départ du programme néolibéral conduisant à la période de globalisation actuellement en crise. La Constitution imposée par un plébiscite frauduleux en 1980, et toujours en vigueur au Chili, a interdit toute activité économique à l'État, hormis exceptions (dysfonctionnement du marché). On a donc assisté à un processus de désindustrialisation, d'ajustements structurels, dont le coût a été socialement régressif, avec la privatisation scandaleuse des entreprises publiques, à l'exception d'un petit groupe d'entreprises stratégiques dans les secteurs du cuivre, du pétrole, des transports, des ports et de certains services, et par celle des services publics, comprenant l'éducation, la santé, les retraites, les infrastructures, « libéralisant » toute la vie sociale. Ces politiques ont été par la suite progressivement appliquées dans le monde entier pendant un demi-siècle, constitutives de dérégulations et de libéralisation, d'une globalisation néo-libérale qui est elle-même entrée en crise à partir de 2009, tout en générant l'érosion des démocraties, l'émergence de néototalitarismes de gauche et des néofascismes de droite, l'accélération de modèles de consommation insoutenables dans le contexte du réchauffement climatique et la crise de la gouvernance multilatérale globale. En résumé, il s'est agi de l'institutionnalisation de la primauté du marché placée au dessus de l'intérêt public.

Un second groupe de normes, politiques, visait à empêcher toute modification du régime économique et social. Au début de la dictature, l'imposition du nouveau régime s'est faite par la répression de la gauche et des organisations sociales. Pour le long terme, les intellectuels organiques de la dictature avaient explicitement pensé un système destiné à empêcher « la tyrannie des majorités » et, en conséquence, ont imposé un ensemble de normes « contre-majoritaires », dont les plus importantes ont été insérées dans la Constitution de 1980. En vertu de celles-ci, les éventuelles réformes constitutionnelles et légales fondamentales, approuvées de façon anti-démocratique par le directoire gouvernemental avant mars 1990, exigeaient des quorums particulièrement élevés (des "super majorités") qui de fait, pendant trente ans, ont fonctionné comme un authentique pouvoir de veto. De plus, un Tribunal constitutionnel a été créé, tout aussi politisé et contre-majoritaire – et toujours en vigueur –, et un système électoral

binominal (lui aussi unique en termes comparatifs), destiné à assurer la surreprésentation de la minorité.

Un troisième groupe de normes, également contre-majoritaires, est celui créé par l'État de sécurité nationale. Grossières et ouvertement illégitimes, elles ont été les premières à être abolies en 2005, de façon incomplète, du fait que la Constitution « s'inspire » d'un concept d'État fondé sur l'idéologie de la Sécurité nationale.

Le caractère particulier du processus chilien ne vient pas seulement de son néolibéralisme économique, social et culturel, mais des interdicts liés à des institutions contre-majoritaires. Les seules réformes structurelles réalisées pendant pratiquement trente ans sont celles qu'a acceptées la droite chilienne par convenance politique : les réformes constitutionnelles de 2005 du gouvernement de Ricardo Lagos qui ont mis un terme au pouvoir tutélaire des forces armées sur les institutions de l'État, réforme acceptée par la droite afin de se mettre à distance des militaires et ainsi améliorer sa compétitivité électorale, et la dérogation du système électoral binominal remplacé par un mode de scrutin proportionnel en 2015, pendant le deuxième gouvernement de Michelle Bachelet. Cette réforme a été acceptée par les parlementaires de droite en échange d'une réduction des exigences pour fonder leurs propres partis, réforme qui a permis aussi l'entrée au Congrès de nouveaux partis de gauche intégrés aujourd'hui dans le Frente Amplio, depuis les élections présidentielle et parlementaires de 2017. En dépit de ces deux réformes, comme l'a signalé Carlos Cáceres, ancien ministre de l'Intérieur de Pinochet, « le plus important de la Constitution de 1980 est ce qui n'a pas été modifié ».

Le premier gouvernement qui a essayé de promouvoir des réformes structurelles du régime économique, et social néo-libéral, a été le deuxième de Bachelet à partir de 2014, vingt-quatre ans après la transition. Contre l'opinion initiale de son propre parti, Michelle Bachelet a mis en place un programme visant à construire un État démocratique et social de droit, incluant une réforme fiscale progressive ciblant les 1% les plus riches, une réforme de l'éducation garantissant un accès à l'université aux secteurs les plus vulnérables de la population et une nouvelle Constitution, en plus de la réforme mentionnée précédemment du système électoral. Ses réformes se sont heurtées à une forte résistance de la droite chilienne comme de l'élite néolibérale internationale – qui ultérieurement a été surprise par l'élection de Donald Trump ou par l'ascension de Boris Johnson –, mais aussi de la part d'éminents dirigeants de sa propre coalition et de son gouvernement, y compris de son directeur de cabinet.

La perpétuation du veto constitutionnel sur la démocratie chilienne pendant trente ans et la permanence de trente années d'institutions économiques néolibérales qui ont marchandisé et

précarisé la vie quotidienne des Chiliennes et des Chiliens ont eu un effet destructeur sur la légitimité de la politique et des institutions de l'État. Les partis politiques et leurs responsables ont été délégitimés – ceux de droite depuis longtemps, mais aussi ceux de centre-gauche qui avaient mené le combat contre la dictature et qui ont ensuite intégré les coalitions qui ont gouverné le Chili. Ils ont bien promu systématiquement des réformes des institutions contre-majoritaires dès 1990, mais leurs efforts ont été bloqués efficacement par « l'enfermement institutionnel » de la droite. Au bout du compte, les partis de centre-gauche ont fini par être perçus comme partie intégrante du même système politique inefficace, imperméable au changement, acceptant et alimentant la démobilisation des classes populaires à partir de 1990. Ayant intégré l'État pendant de longues périodes, ils se sont bureaucratisés, se distanciant des bases sociales qu'ils représentaient. De même, après la crise du paradigme keynésien et du socialisme réel, ils ont été sous l'emprise de secteurs qui ont maintenu et légitimé les institutions et les politiques néolibérales, consolidant un régime essentiellement extractiviste et rentier, ayant renoncé à tout contenu effectivement modernisateur et innovateur dans une logique capitaliste.

L'absence d'institutions *ad hoc* pour financer les partis et les processus électoraux, comme celle par exemple garantissant la probité et la transparence, a favorisé la captation de la politique par l'argent, phénomène qui n'a pu être pris en compte que par l'adoption de réformes. S'il est vrai que ces réformes, engagées par Michelle Bachelet, ont renforcé le contrôle « horizontal » des institutions, elles n'ont pas pour autant permis de renverser la dynamique générale de délégitimation.

La participation a diminué de 87% à l'élection présidentielle de 1989 – la première depuis 1970 – à 36% aux élections locales de 2016, la plus forte chute de la participation de la région. Les Nations unies ont diagnostiqué depuis longtemps l'existence d'un malaise citoyen et, plus récemment, ont averti d'une importante rupture entre des élites résistantes et des citoyens en demande de changement, phénomène révélateur de la profondeur des inégalités au Chili et de leurs multiples conséquences.

La confiance dans les institutions s'est détériorée de façon systématique. En 2019, la confiance dans les partis politiques est tombée à 5%. Les chiffres sont similaires pour les autres institutions : Sénat (7%), Église catholique (8%), justice (13%), ministère public (17%), police (32%) et forces armées (33%). Les enquêtes réalisées au moment des manifestations révèlent une évaluation majoritairement négative du comportement des forces armées (56,1% mauvais ou très mauvais) et de la police (52,6%, mauvais ou très mauvais), opinions alimentées depuis 2014 par plusieurs graves accusations de corruption tant dans les forces armées que dans la police (notamment chez les carabiniers).

Au Chili, on assiste donc à une crise de la représentation et de la légitimité, conséquence du fonctionnement d'institutions néolibérales qui excluent et qui ont conduit, comme l'a conceptualisé Guillermo O'Donnell sous le nom de « démocratie délégative », à la rupture du lien d'*accountability* vertical entre élites et citoyens. Le processus de délégitimation qui a amené à la crise avait été précédé de nombreux signaux, restés sans réponse, le système politique étant conçu de telle sorte qu'il interdisait la prise en compte des messages citoyens.

Un moment constituant potentiel

D'un point de vue historique, les manifestations actuelles ne peuvent se comparer qu'avec celles vécues dans la décennie 1980 contre la dictature de Pinochet, tant par leur ampleur que par leur objectif – celui de mobiliser contre un système institutionnel « semi souverain » semblable et aussi néolibéral imposé par le régime autoritaire chilien.

Si les manifestations commencées en 1983 et poursuivies régulièrement jusqu'en 1988 ont eu pour résultat d'obliger le régime autoritaire à modifier sa trajectoire institutionnelle et à mettre en marche un processus ayant conduit à la transition de 1990, les mobilisations qui ont éclaté ces dernières semaines sont nationales et d'intensité suffisante pour interpeller, pour la première fois, la légitimité de l'ordre néolibéral.

Les manifestations de 2019 et du début de 2020 ont eu un contenu sans équivoque, anti-néolibéral et explicitement constitutionnaliste, comme on pouvait le lire sur les affiches, l'entendre dans les mots d'ordre et les consignes, mais aussi, et avec beaucoup de clarté, dans toutes les enquêtes d'opinion réalisées. Pour tous les secteurs qui se sont mobilisés, la revendication fondamentale était la même, une demande constitutive du défi politique principal qu'affronte le pays : une nouvelle Constitution qui, si l'on prend en compte la légitimité quasi inexistante des élus et des partis politiques, devrait être élaborée par une Assemblée constituante et non par un Congrès constituant.

C'est pour cela que l'un des défis principaux, après l'ouverture de la crise du système par le mouvement social, sera celui de l'évolution de la demande de changement de la Constitution comme celui d'engager des réformes structurelles. Les acteurs sociaux et politiques sont face au défi d'ouvrir un cheminement politique de dépassement de la crise qui a été ouverte. Le mouvement social, majoritairement constitué de jeunes, est aujourd'hui l'acteur principal du processus de changement, mais il ne peut se substituer aux institutions politiques. Cela dit, les voies que pourront proposer les acteurs politiques ne seront viables que si elles bénéficient de la légitimité émanant du mouvement social.

Il reste à vérifier si, cette fois-ci, les mobilisations sociales et la représentation politique – l'existante comme l'émergente – seront suffisamment fortes et efficaces pour contraindre la volonté des acteurs économiques et politiques ayant imposé le modèle politique actuel, qui continuent à être actifs dans la vie politique chilienne et qui refusent toute modification du modèle jusqu'à ce jour. Reste à savoir également s'il sera possible d'ouvrir une brèche politique permettant de mettre un point final au modèle imposé par la dictature. Comme durant la décennie 1980, tout montre que la viabilité des transformations structurelles dépendra de la capacité du mouvement social à maintenir sa force – qui a pu être qualifiée de « nouvelle normalité » – et à la transformer en une démarche non seulement sociale, mais aussi politique.

Alors que la brutale dictature de Pinochet avait compris que, face aux mobilisations massives qu'il affrontait, il devait négocier et mettre en route une transition, le vrai paradoxe serait que le gouvernement de Sebastián Piñera soit incapable d'accepter que la légitimité du modèle néolibéral – en crise dans le monde entier et maintenu au Chili grâce à un pouvoir de veto créé par la dictature – ait été brisée par la mobilisation sociale, et que le pays soit obligé de construire un nouveau pacte social, cette fois-ci par des procédés pleinement démocratiques. Si rien de cela ne se produit, on peut craindre que la crise du Chili ne s'aggrave.

Bibliographie (partiellement reproduite)

Activa Research, *Pulso ciudadano. Percepción Contexto Económico. Evaluación de Gobierno y Preferencia de Candidatura a la Presidencia*, 2019.

M. Aris, E. Engel et M. Jaraquemada, *Reformas anticorrupción en Chile 2015-2017. Como se hizo para mejorar la democracia*, Santiago, Konrad Adenauer Stiftung, 2019.

P. Cifuentes et G. Muñoz, « Lo más importante de la Constitución de 1980 es lo que no se ha modificado », *El Mercurio*, 28 juillet 2019, pp. 8-9.

M.A. GARRETÓN, *Neoliberalisme corregido y progresismo limitado. Los gobiernos de la Concertación en Chile, 1990-2010*, Santiago, editorial ARCIS-CLACSO-PROSPAL.

C. Huneeus, *La democracia semisoberana. Chile después de Pinochet*, Santiago, Taurus, 2014.

M.O. Monckeberg, *El saqueo de los grupos económicos al Estado chileno*, Santiago, ed. DeBolsillo, 2015.