

Le Chili de Michelle Bachelet : la première année de pouvoir

Claire d'Hennezel*

Qu'est-il advenu du Chili de Michelle Bachelet ? Son élection au deuxième tour, le 15 janvier 2006, a fait couler beaucoup d'encre dans les médias du monde entier. Dès son entrée en fonction, le 11 mars 2006, la présidente s'est lancée dans la réalisation des 36 objectifs prioritaires durant la campagne électorale de sa coalition démocrate-chrétienne et socialiste, la *Concertación de Partidos por la Democracia* (CPD). Elle a su rendre compte d'avancées concrètes à la date butoir de cent jours au pouvoir par elle imposée à son équipe gouvernementale.

On se souvient que les campagnes des partis avaient fait la part belle aux inégalités sociales. Talon d'Achille du modèle de développement chilien, ce manque de cohésion au sein de la société choque d'autant plus que l'ensemble des indicateurs socio-économiques a connu de substantielles améliorations depuis la fin de la dictature : croissance quasi continue, pauvreté absolue passée de 45,1% en 1987 à 18,6% en 2005¹. La CPD, au pouvoir depuis 1989, s'est en

effet employée à doter le Chili d'une croissance à visage humain : le *crecimiento con equidad*². Les dépenses sociales ont presque triplé entre 1990 et 2005. Le président Aylwin avait mis l'accent sur le rétablissement de droits sociaux abolis par le régime de 1973, en prenant soin de cibler les groupes les plus vulnérables. Eduardo Frei avait pour sa part mené des réformes fondamentales dans les domaines de l'éducation et de la justice. Enfin, Ricardo Lagos avait conçu les politiques sociales comme autant de droits. En témoignent l'assurance-chômage, le *Chilesolidario*, qui était destiné à 250 000 familles extrêmement pauvres, ou encore le plan Auge, qui prévoyait une couverture universelle pour une cinquantaine de pathologies.

Après un an d'exercice, la présidence de Michelle Bachelet compte aussi son lot de réformes innovantes et ambitieuses, promouvant la protection sociale du berceau au grand âge. Pour mener à bien les réformes des retraites, de l'éducation et du scrutin binominal, elle a mandaté plusieurs commissions composées d'un éventail d'acteurs et de spécialistes

* M.A Science politique, UQAM. Pour contacter l'auteure : dhennezelc@yahoo.fr

¹ CEPAL. *Panorama social* 2004, 2005 chapitre 1, et 2006

² La croissance avec l'équité

venus d'horizons très divers. Cette variété naît d'une volonté de concertation dans l'élaboration des politiques publiques. Les particularités du système de représentation chilien rendent incontournable cette pratique du pouvoir mêlant technocratie et grand souci de consensus.

En effet, la révision de la Constitution de 1980, héritée des militaires et modifiée par Ricardo Lagos le 17 septembre 2005³, n'est pas parvenue à entamer le scrutin binominal. Très critiqué, celui-ci circonscrit étroitement le champ des possibles en mettant sur un pied d'égalité les deux premières majorités législatives, avec pour résultat que le 33% des voix récoltées d'un côté équivaut au 66% récolté de l'autre. Depuis le rétablissement de la démocratie, ce mécanisme limite les initiatives, en générant ce que March et Olsen qualifient de situation « *sub-optimale institutionnalisée* »⁴. Les acteurs qui souhaiteraient voir évoluer le système social de manière à réduire les inégalités induites par le néo-libéralisme chilien, échouent ainsi *systématiquement* à renverser la situation, et doivent se rabattre sur des demi-mesures. En ce sens, les verrous institutionnels imposés par la dictature semblent être parvenus au fil des années à enraciner une nouvelle matrice. En présidant à la genèse des innovations sociales chiliennes, celle-ci circonscrit leur élaboration, leur esprit et leur portée.

Au premier rang des tentatives faites pour harmoniser les liens entre le capitalisme chilien et ses travailleurs, la réforme du système de retraite, annoncée le 15 décembre 2006, et les réactions qu'elle suscite, montrent combien la voie de la lutte aux inégalités promet d'être sinueuse. Les travaux engagés sur le dossier de l'éducation, suite à la crise de plusieurs semaines qui a retenu l'attention des médias internationaux entre avril et juin 2006,

reflètent également les ambiguïtés d'une société chilienne clivée et mal représentée à cause, de nouveau, du recours au scrutin binominal. Ces débats entourant les politiques sociales ne peuvent être saisis sans référence à leur contexte d'élaboration, façonné par le scrutin binominal. Les avenues tracées pour le réformer constituent donc le troisième thème articulant ce bilan. Enfin, l'agenda pour la probité, un volet de la réforme de l'Etat ébauché ces derniers mois, illustre la volonté de rendre la démocratie chilienne plus inclusive, et ce en intégrant dimensions économiques, sociales et politiques.

Réformer les retraites

Remédier à la couverture déficiente des retraites avait figuré au premier plan de la campagne de la présidente. En 1980, la réforme structurelle défendue par l'économiste José Piñera⁵ devait répondre à des objectifs macroéconomiques autant que sociaux. Le système social échafaudé depuis la promulgation de la constitution de 1925 s'est avéré coûteux et sa fragmentation en régimes spéciaux excluait d'importantes catégories de la population. Sa refonte fut l'épine dorsale du modèle de développement mis en place sous Pinochet. Elle permit de drainer l'épargne chilienne et donc l'investissement, en rendant obligatoire, dès 1983, l'affiliation à une retraite par capitalisation individuelle gérée par des administrations de fonds de pension (AFP)⁶ qui visaient d'abord et avant tout des objectifs macro et micro-économiques. Si, aux yeux de certains, les AFP, en développant le marché des capitaux, ont facilité l'accès aux prêts hypothécaires, au crédit à la consommation et à la création de petites entreprises⁷, en revanche, pour d'autres, l'investissement productif n'a pas suivi cette évolution⁸. Ainsi, en 2005, un

³ Par Ricardo Lagos

⁴ March J. et Olsen J. *Rediscovering Institutions*. Collier Macmillan Publishers. London. 1989

⁵ Décret Loi n° 3500

⁶ *Administradoras de Fondos de Pensiones* : administrations de fonds de pensions

⁷ Rapport Marcel, juin 2006.

⁸ Uthoff A. *La reforma del sistema de pensiones en Chile : desafíos pendientes*. CEPAL. Serie financiamiento del

travailleur devait consacrer en moyenne 52,1% de son temps de travail total, soit 21 ans sur 40 ans, pour pouvoir s'assurer un revenu de pension adéquat⁹. De plus, sans même prendre en compte le travail informel ni les travailleurs indépendants, on calculait alors que la moitié des cotisants n'aurait pas accès à une pension minimale¹⁰, une réalité qui touchait surtout les femmes, jeunes et les revenus les plus bas.

Les quinze experts de la commission Marcel mandatés par Bachelet ne lient pas la réforme envisagée à une quelconque crise des AFP, mais au fait que ces administrations ne répondent plus aux exigences éthiques de la société chilienne actuelle. Mandatée par le décret suprême n°336, daté du 17 mars 2006, la commission qui a déposé ses conclusions au ministre du travail Osvaldo Lara début juin était largement convaincue du bien fondé des AFP. Son plan de réforme, rendu public le 15 décembre 2006, reflète en tout point la manière qu'a la CPD de concevoir les politiques sociales. Ni radicales, ni structurelles, les réformes visent essentiellement à infléchir, par ciblage des groupes vulnérables, un modèle *historique* dont la rationalité intrinsèque demeure inchangée. Leur adoption même doit passer par le tamis d'un mode de scrutin qui a été maintenu dans le corps de la nouvelle constitution.

Le plan comporte deux volets¹¹ : les pensions de solidarité, elles-mêmes subdivisées entre non-cotisants et cotisants mal lotis, et le perfectionnement de la capitalisation individuelle effectuée par les AFP. Le premier volet doit remplacer le filet de sécurité du *Programa de Pensiones Asistenciales (PASIS)*¹² et des *Pensiones Minimales Garantizadas (PMG)* par la *Pensión Básica Solidaria*¹³ (PBS) pour les non-cotisants et par l'*Aporte Previsional Solidario*¹⁴ (APS) pour les cotisants mal lotis, qui représentent 60% de la population¹⁵. La PBS sera mise en place le 1^{er} juillet 2008 et le versement passera en un an de 60 000 à 75 000 pesos par mois¹⁶. L'APS sera d'abord appliquée aux plus nécessiteux, à hauteur de 60 000 pesos, pour atteindre le palier des 200 000 en 2012. Ce volet de la réforme vise donc à palier les lacunes du modèle existant, en répondant à la détresse engendrée par des taux de couverture trop faibles.

L'autre volet de la réforme contraint les AFP à la transparence et à la concurrence en imposant des appels d'offre à la suite desquels les 200 000 nouveaux adhérents de chaque année seraient attribués à l'administration qui offrirait les conditions les plus avantageuses. L'idée de privilégier le critère du faible coût à celui de la rentabilité, un choix qui est interprété par les plus conservateurs comme étant contraire à la philosophie qui a fait la réussite des AFP au plan macroéconomique, vise à inciter les jeunes à cotiser. Leur non participation

desarrollo. n°112. Juillet 2001. Page consultée le 29 janvier 2007 :

<http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/7/7367/P7367.xml&xsl=/ues/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt>

⁹ *Encuesta de Protección Social 2004. Presentación general y principales resultados*. Janvier 2006. Page consultée le 29 janvier 2007 :

http://www.proteccionsocial.cl/docs/Encuesta_Protección_Social%2020041.pdf

¹⁰ Superintendencia de las AFP. Ministerio de Hacienda Dirección de presupuestos y Ministerio del Trabajo y Previsión Social. *Reforma al sistema de pensiones en Chile*. Page consultée le 29 janvier 2007 :

<http://www.consejoreformaprevisional.cl/documentos/tema-5-institucional.pdf>

¹¹ Gouvernement du Chili. Page consultée le 29 janvier 2007 :

<http://www.gobiernodechile.cl/reforma%5Fprevisional/sistema.html>

¹² La sonnette d'alarme a notamment été tirée du fait que le nombre de personnes ne dépendant pas du système contributif, mais d'une assistance, est passé de 10 à 19% de 1992 à 2003, selon l'enquête CASEN 2003 (*Caracterización Socioeconómica Nacional*) du MIDEPLAN (Ministère de la planification). Page consultée le 7 février 2007 :

http://www.mideplan.cl/casen/pag_publicaciones.html

¹³ Pension solidaire de base.

¹⁴ Apport solidaire pour la prévoyance.

¹⁵ Ce qui correspond au chiffre le plus haut dans les estimés de la part de la population souffrant d'un déficit de couverture.

¹⁶ Soit entre 140 et 165 \$CAD, à rapporter au coût de la vie chilien.

plombe en effet l'ensemble du modèle. Quant aux travailleurs autonomes, un délai de cinq années leur a été accordé, afin d'éviter un vaste glissement vers l'informalité. Tous ces infléchissements visent à palier les défauts du modèle sans en modifier le fond. D'aucuns estiment même que ces inflexions, en enrichissant le répertoire des initiatives, contribueront à modifier peu à peu la matrice à l'intérieur de laquelle les politiques publiques sont élaborées. D'autres jugent au contraire que cette méthode, en laissant intacte la logique structurelle du modèle, fait peu à peu ployer les politiques sous son joug et restreint ce qui est envisageable. Le cas de l'éducation a offert cette année au Chili un bon exemple de cette dynamique ambiguë de réforme incrémentale, par touches successives.

Réformes progressives et crise de l'éducation

L'éducation, largement réformée au cours des années 1990, ne comptait pas parmi les promesses centrales de Michelle Bachelet au moment de son élection. Elle souhaitait essentiellement compléter les efforts de ses prédécesseurs en concentrant l'attention sur la petite enfance. C'est chose faite, puisque huit cents crèches ont déjà été créées. Mais la présidente a dû faire face, entre avril et juin, à une mobilisation massive des élèves du secondaire, qui réclamaient notamment l'abrogation de la loi organique constitutionnelle d'enseignement du 10 mars 1990¹⁷, ainsi que l'abolition de la gestion municipale du réseau de lycées publics instaurée en 1982, parce qu'elle nuirait à la qualité de l'enseignement et à la poursuite de l'équité au sein du réseau public. Ces deux aspects hérités des militaires sont accusés d'institutionnaliser un modèle profondément reproducteur d'inégalités.

L'école du mérite est pourtant supposée donner une chance à chacun d'emprunter l'ascenseur social. C'est en tout cas ce que

¹⁷ La *Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza* (LOCE) est la dernière loi promulguée sous Pinochet.

visaient les réformateurs des années 1990. Ni Etat enseignant universel, comme sous Allende, ni privatisation totale, selon la formule défendue par les militaires au cours des années 1980, le compromis trouvé par la CPD a œuvré à déployer un Etat dit *promoteur*.

En vertu de ce système à trois piliers, composé d'un secteur privé, d'un secteur privé subventionné et d'un secteur public municipal, on a assisté, depuis dix-sept ans, à un accroissement de la part du privé subventionné au détriment des deux autres. Le ministère de l'Éducation (*Mineduc*) classe le secteur municipal et le secteur privé subventionné comme faisant tous deux partie du secteur public. Pourtant, l'accès au secteur privé subventionné est conditionnel à la perception de frais de scolarité établis en fonction de la catégorie socioprofessionnelle des parents. C'est pourquoi, depuis nombre d'années, le syndicat des professeurs¹⁸ accuse le système d'éducation d'être devenu un véritable négoce. Elle est à ses yeux composée d'une mille feuille de strates de revenus, et non d'un petit privé et d'un vaste public subdivisé en deux, comme le veut la version du *Mineduc*. Les syndicats étudiants ont repris à leur compte cette condamnation du *Colegio de Profesores*. De plus, ils tiennent la LOCE et, en amont, le scrutin binominal lui-même, responsables de cet état de choses qu'on peut qualifier de « sub-optimal institutionnalisé¹⁹ ».

A l'heure où l'éducation est le fer de lance de la lutte contre les inégalités, ce débat est loin d'être une simple affaire de mots. Le Chili a certes atteint, avec le Brésil, les objectifs du millénaire (2015) en termes de réduction de l'extrême pauvreté, mais cela tient à ce que ce sont les deux seuls pays²⁰

¹⁸ *Colegio de Profesores*. Ce "collège" agit comme un syndicat puisqu'il en a acquis la fonction –à défaut d'avoir le statut officiel de partenaire social du gouvernement– avec le retour de la démocratie. Il regroupe la quasi totalité des professeurs chiliens.

¹⁹ On retrouve ici la pertinence du cadre théorique néo-institutionnel fourni par March et Olsen (1989).

²⁰ Graphique 3 page 13 de la *Synthèse Lancement du Panorama Social 2006*. CEPAL. Page consultée le 27 janvier 2007:

où la croissance a été suffisante pour les atteindre sans changement en termes de redistribution du revenu. En attendant, ces données confortent la survie d'un modèle dont on sait par ailleurs qu'il instaure une société duale, comme le montre le fait que la pauvreté relative n'a pas bougé²¹. En effet, les inégalités sont sensiblement les mêmes depuis 15 ans : le coefficient de Gini passe de 0,56 à 0,55 entre 1990 et 2006²², une évolution insignifiante compte tenu des marges d'erreur.

Le débat est donc déjà ancien au sein des acteurs de l'éducation chilienne au moment où éclate le mouvement d'avril-juin 2006. La brutale révolte des *pingouins*²³, surnom affectueux donné par les Chiliens à leurs écoliers vêtus d'uniformes bleu marine, n'a pas abouti à des mesures conçues dans la précipitation. Elle a mis à l'agenda des revendications anciennes et jusqu'alors marginalisées à chaque nouvelle étape des réformes des années 1990. Le *Colegio* estime avoir été ainsi confiné du fait du *binominalismo*.

Suite à la crise, Michelle Bachelet a perdu en popularité, remanié son gouvernement et proposé une série de mesures, parmi

http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/27480/PSE2006_Sintesis_Lanzamiento.pdf

²¹ La pauvreté relative consiste en l'impossibilité pour une personne de déployer adéquatement ses capacités dans la société au sein de laquelle elle vit. Elle fait écho à la liberté de capacités chère à Amartya Sen (*Repenser l'inégalité*. Paris. Seuil. 2000), qui estime que toute société cherche à établir, pour fonctionner en tant que communauté, une forme d'égalité. La question de savoir *quelle* égalité est ainsi au cœur des débats au Chili depuis la transition. Deux visions du monde clivent profondément et de longue date le paysage politique chilien autour de la définition introuvable d'une éthique commune de l'équité. Cette polarisation a été articulée, au moment des manifestations sur l'éducation, par le débat entre droit à l'éducation, et liberté de choisir son éducation. Choisir d'utiliser la notion de pauvreté relative force à aborder la structure distributive de la société observée. Elle peut être calculée de diverses manières. La CEPAL retient dans son Panorama Social la méthode employée par l'Union Européenne, qui prend pour palier 60% du revenu moyen.

²² CEPAL. *Panorama Social 2006*. Page 17 tableau 2. Page consultée le 27 janvier 2006 : http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/27480/PSE2006_Sintesis_Lanzamiento.pdf

²³ Surnom affectueux donné aux écoliers par les chiliens, et inspiré de leurs uniformes bleus marine

lesquelles la création d'un Conseil d'évaluation de l'éducation. Celui-ci a travaillé, du 7 juin au 11 décembre 2006, au rapport remis à la Ministre de l'Éducation, Yasna Provoste. La présidente s'est ensuite engagée sur divers fronts, dont le droit fondamental à une éducation gratuite et l'abolition de la LOCE à la faveur d'une loi légitime et représentative des acteurs de l'éducation. Le gouvernement doit s'y consacrer au cours du premier semestre de 2007. Ce sont des pas de géants –déjà très critiqués- compte tenu des réticences suscitées par ces thèmes dans le passé.

Certains experts des années 1990 soulignent ainsi, à juste titre, que la société inégalitaire n'est pas le fait de la junte, mais existait déjà auparavant. D'ailleurs, l'éducation est divisée en trois secteurs depuis 1853²⁴. Le fait que le modèle fasse la part belle au privé ou au public n'est pas non plus déterminant.²⁵ Si la majeure partie des pays développés possède une dominante publique, les Pays-Bas, par exemple, partagent avec le Chili et le Zimbabwe la prédominance du privé, et les résultats en termes de qualité et d'équité éducatives diffèrent du tout au tout²⁶ dans les trois pays. En revanche, en proportion du PIB, le Chili dépense moins que la moyenne des pays de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) pour le primaire et le secondaire, attribuant à peine un tiers de la moyenne OCDE pour le secondaire. C'est donc davantage du côté de la façon dont les services publics sont lotis, que dans l'opposition entre les secteurs public et privé, qu'il faut chercher des voies d'explication et de solution.

²⁴ Bolvarán M. F. "José Joaquín Brunner y Gregory Elacqua: Reformar el sistema actual, no desecharlo". El Mercurio 22 janvier 2007.

²⁵ Brunner J.J. et Elacqua G. *Claves para el Debate sobre Calidad de la Educación. La organización de los sistemas escolares en el mundo contemporáneo*. Universidad Adolfo Ibáñez y Editorial RIL. Santiago de Chile. 18 janvier 2007

²⁶ Chiffres OCDE et World Education Indicators (WEI). Tableau 6 page 11. Page consultée le 29 janvier 2007 : http://mt.educarchile.cl/mt/jjbrunner/archives/Ccdo_180107_def.pdf

Parmi les critiques adressées aux promesses de la présidente et du Mineduc, certains experts des réformes technocratiques des années 1990 appellent donc à la prudence, invitant à améliorer le système plutôt qu'à en remplacer les fondements. Retraites et éducation montrent combien le cadre juridico-institutionnel a circonscrit des innovations sociales bâties sur les cendres à peine refroidies du régime précédent. Il s'agit maintenant de comprendre pourquoi le scrutin binominal est la pierre angulaire de l'élaboration des politiques publiques chiliennes. Cette mise en contexte devrait permettre d'apprécier l'importance de la réforme envisagée, ainsi que la place centrale qu'occupe la qualité de la démocratie pour l'avenir du modèle social et économique chilien.

Pour une démocratie inclusive : le scrutin binominal

L'ancien président du Sénat, Hernán Larraín²⁷, rappelle que la réforme constitutionnelle du Président Lagos avait déjà fait sauter quelques verrous institutionnels. En abolissant les sièges non élus du Sénat, en donnant au président le contrôle des forces armées, en réduisant le Conseil de Sécurité National à un rôle consultatif, Larraín estime qu'un consensus sur le modèle économique et politique avait été trouvé. Il s'agirait désormais de trouver les moyens de faire échec à la pauvreté et aux discriminations. Or plusieurs estiment, y compris la présidente Bachelet²⁸, que si la démocratie est consolidée, elle doit désormais devenir inclusive. Autrement dit, les contextes politique, économique et social sont indissociables et complémentaires. Les nombreux partisans de la réforme rejoignent Bachelet sur ce point et ils ajoutent qu'on ne peut parler de choix ou de consensus à

²⁷ Bradley R. interview. N° 240. Décembre 2006. Page consultée le 27 janvier 2007 : <http://www.businesschile.cl/portada.php?w=old&id=191&lan=en>

²⁸ Gouvernement du Chili. Discours du 12 août 2006. Page consultée le 29 janvier 2007 : http://www.chileangovernment.cl/index.php?option=com_content&task=view&id=1048&Itemid=2

propos d'un modèle lorsque la moitié du pays est exclue de la représentation politique.

Le 7 juin 2006, la commission Boeninger a rendu son rapport²⁹ au vice-président Andrés Zaldívar. La présidente a ensuite engagé une réforme constitutionnelle, en traitement à la Chambre des députés depuis le 15 juin, faisant par la même occasion droit à la 35^{ème} des 36 promesses de son gouvernement.

Quel est ce scrutin tant décrié ? Il s'agit d'un système proportionnel³⁰ avec liste ouverte, chargé d'élire les représentants à travers 19 circonscriptions électorales et 60 districts. À chaque fois, seuls deux représentants sont élus, soit le chiffre le plus faible possible pour un système proportionnel. Les grandes coalitions, *Concertación por la democracia* (CPD) et *Alianza para Chile* (*Alianza*) sont surreprésentées, les petites formations n'accèdent au Parlement qu'en s'associant aux grands. L'idée était d'éviter les glissements vers l'ingouvernabilité.

La première majorité équivaut à la seconde, à moins d'emporter plus du double de votes. Comme le souligne la commission Boeninger, un parti recueillant 33% des voix peut n'obtenir aucun siège au Parlement. La distorsion depuis 1989 est en moyenne de 4,6% pour l'*Alianza*, de 4,4% pour la CPD³¹. Le Chili fait partie des trois pays latino-américains³² où la distorsion du vote est la plus forte, après le Panama et le

²⁹ FLACSO. Facultad Latinoamericana de ciencias sociales. Page consultée le 27 janvier 2007 : <http://www.flacso.cl/flacso/areas/obcuotas/Informe%20Boeninger.pdf>

³⁰ Ríos T., M. et Fuentes S., C. *Una reforma necesaria. Efectos del sistema binominal, programa de gobernabilidad*. 2^e ed°. FLACSO. Santiago. Chile. 2007. Page consultée le 29 janvier 2007 : <http://www.flacso.cl/flacso/biblos.php?code=2236>

³¹ Diario La Segunda. 21 août 2006. Page consultée le 27 janvier 2007 : http://www.flacso.cl/flacso/areas/obsrse/opinion_Marcelo_Brunet.pdf

³² *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. PNUD 2004. Page consultée le 29 janvier 2007 :

<http://democracia.undp.org/Informe/Default.asp?Menu=15&Idioma=1>

Guatemala³³. Une des conséquences indirectes d'un tel mode de scrutin est l'augmentation de l'abstention qui passe de 74,5% à 53,7% de la population entre 1989 et 2005 et, en conséquence, la baisse de la représentativité. Il ne s'agit donc ni de simples détails relevant d'une cuisine électorale ni d'un système de représentation parmi d'autres systèmes à travers le monde: c'est bien la qualité de la vie démocratique qui est en jeu.

Derrière ce modèle se profilent les tractations d'une équipe *pinochettiste* secouée par les résultats désastreux du plébiscite de 1988. L'équipe de Pinochet avait alors sciemment mis en place un modèle qui reflétait une croyance profonde en l'ingouvernabilité du Chili des années 1960-1973³⁴. Il s'agissait alors de faire disparaître cette soi-disant pléthore menaçante de petits partis, un objectif qui n'a pas atteint. Toujours vivants, grâce aux modalités d'élections des maires et conseillers municipaux, les partis communiste et humaniste ont ainsi prouvé qu'ils étaient des composantes à part entière de la culture politique du pays³⁵. De cinq partis extraparlimentaires en 1993, ils sont passés à... quatre en 2005.

Réformer ce modèle en profondeur³⁶ exige donc l'appui d'une majorité parlementaire

³³ Chiffres tirés des études du FLACSO. Voir tableau page 10: comparaisons latino-américaines. Page consultée le 29 janvier 2007 :

<http://www.flacso.cl/flacso/biblos.php?code=2236>

³⁴ Scientific Electronic Library Online (SciELO). Page consultée le 29 janvier 2007 :

<http://www.scielo.cl/pdf/revcipol/v24n1/art02.pdf>

³⁵ -Navia, Patricio. *Una propuesta para terminar con el sistema binominal*. Colección Ideas. N°16. 2001. Page consultée le 27 janvier 2007 :

<http://www.chile21.cl/medios/pdf/coleccion/col16.pdf>

-Siavelis, Peter. *Los peligros de la ingeniería electoral (y de predecir sus efectos)*. En: Revista Política. N°45. 2005. Primavera. 9-28.

-Cabezas, José Miguel y Patricio Navia. 2005. *Efectos del sistema binominal en el número de candidatos y de partidos en las elecciones legislativas en Chile, 1989-2001*. En: Revista Política, n°45. Primavera. Pp.29-52. Page consultée le 29 janvier 2007 :

<http://www.udp.cl/icsso/documentostrabajo/septiembre05.pdf>

³⁶ Le site de la FLACSO présente l'ensemble des débats par catégories d'acteurs. Page consultée le 29 janvier 2007 :

<http://www.flacso.cl/flacso/main.php?page=area&cat=obsrse>

que le système actuel favorise. À cette fin, la commission Boeninger souhaite à la fois veiller à l'équilibre des votes en fonction de la population, éviter que les tractations ne se déplacent en dehors des canaux traditionnels par suite de l'exclusion de plusieurs partis de la représentation, éviter les pactes autour de reports de voix qui réduiraient l'expression citoyenne à peau de chagrin et, enfin, trouver un équilibre entre le poids d'une forte majorité, la gouvernabilité et la proportionnalité. Pour ce faire, elle a trouvé un accord parmi ses membres pour promouvoir des systèmes proportionnels et plurinominaux. Le nombre des députés passerait à 150 et celui des sénateurs à 50, afin de donner une plus grande équité à la valeur des votes sans redessiner l'ensemble des circonscriptions. On retrouve ici la formule historique appliquée jusqu'en 1973. De plus, une entité autonome serait chargée de remettre à jour les districts tous les dix ans, en fonction de l'évolution de la population. Les listes seront ouvertes pour que les citoyens votent pour leur parti dans les listes. Le nombre de candidats devrait être suffisamment élevé pour que chaque parti puisse présenter le sien. Des quotas de genre doivent aussi être débattus. Enfin, le droit de vote serait toujours dénié aux Chiliens de l'extérieur. La droite semble plus ouverte à cette proposition déjà ancienne de la CPD, mais rien n'a encore été fait pour établir des droits civiques de ces citoyens.

Le porte-parole de *Renovación Nacional* (RN)³⁷ a réservé un accueil très froid à la proposition³⁸. Jovino Novoa, président de l'*Unión Demócrata Independiente* (UDI), a jugé que, si ces travaux servaient de base au projet de loi, l'*Alianza* –coalition de droite et éternelle seconde majorité- le rejetterait à la chambre sans autre forme de procès. Nul doute donc que la majorité présidentielle

³⁷ Le bloc de droite, l'*Alianza*, se compose de l'UDI et de la RN

³⁸ Site Jovino Novoa. 15 juin 2006. Page consultée le 29 janvier 2007 :

http://www.jovinoNovoa.cl/prontus_jnovoa/site/artic/20060616/pags/20060616102648.html

n'est pas au bout de ses peines. Mais cela n'empêche pas la volonté politique d'être au rendez-vous.

Inclure le citoyen : confiance et corruption

Le scrutin binominal montre la nécessité de ne pas traiter à la légère, à force de méthodes pragmatiques et d'expertise issues de la transition délicate des années 1990, l'infrastructure politique et institutionnelle qui sous-tend un modèle de développement. L'exclusion n'est pas seulement un phénomène issu de situations socio-économiques isolées. Elle est aussi politique et institutionnalisée. Lorsqu'elle est à la fois synonyme de l'impossibilité pour une personne de déployer adéquatement ses capacités dans la société au sein de laquelle elle vit, ce que traduit la mesure de la pauvreté relative au Chili, et que les distorsions induites par la pondération des votes pousse l'individu à délaisser la contestation (*voice*) au profit d'une sortie (*exit*) du système³⁹, la société dans son ensemble vacille sur ses assises.

Dans ce contexte, une crise de confiance pourrait beaucoup nuire au duo déjà malmené que forment le pacte social et la démocratie. Or, en octobre 2006, la *Concertación* a vécu l'éclatement d'un scandale concernant l'organisme *Chiledeportes* chargé de la promotion du sport au Chili. La *Contraloría* a jugé que les deniers publics avaient servi à plusieurs projets jamais réalisés. Une série de soupçons et de dénonciations de corruption a jeté l'opprobre sur l'ensemble des pratiques de la CPD. Au même moment, un autre scandale qui colle à la CPD depuis 2005 a connu un nouveau rebondissement. La coalition au pouvoir a admis que des conseillers de députés socialistes et du

PPD⁴⁰, tous de la CPD, avaient détourné, en prévision de la précédente campagne électorale, des fonds publics destinés à créer des emplois d'urgence. Les intéressés ont coupé court aux procédures en plaidant des vices de forme, mais le mal était fait.

Alors que le Chili se targuait depuis de nombreuses années d'échapper à un mal endémique qui affecte l'ensemble du continent sud-américain, la corruption a donc fait une entrée fracassante –et sans commune mesure avec les faits avérés– sur la scène politique. Le pays, orgueilleusement classé 20^{ème} mondial par l'indice de perception de la corruption⁴¹, a d'un coup été plongé dans le scepticisme. Il faut certes distinguer les pratiques entrepreneuriales transparentes, liées aux investisseurs étrangers, de scandales liés à la gestion des organismes publics. Cette nuance, non négligeable au niveau international, n'offre guère de réconfort aux 60% de citoyens convaincus, selon les sondages de fin décembre, que ces pratiques étaient généralisées.

Michelle Bachelet a proposé trente mesures regroupées dans un agenda pour la probité⁴². L'*Alianza* doit encore l'approuver pour qu'il ait force de loi. Cet agenda doit amener à gouverner « au grand jour » et la transparence des pratiques en est le maître mot. Les autorités devront rendre publiques l'ensemble des dépenses de l'Etat. Un organe constitutionnel autonome sera chargé de veiller à la concrétisation de cette mesure. L'excellence des fonctionnaires sera assurée grâce à la systématisation du recrutement par concours, afin d'éviter que la cooptation prenne le pas sur les compétences. Une agence nationale de la qualité des politiques publiques devrait aussi voir le jour, afin de

³⁹ Pour reprendre ici l'opposition entre *voice* et *exit* introduite par A. O Hirschman, Voir: *Exit, voice and loyalty. Responses to decline in firms, organizations, and states.* Cambridge. Mass. : Harvard University Press. 1970.

⁴⁰ Le PPD est un petit parti de la coalition DC-PS, c'est-à-dire la CPD.

⁴¹ Indices de perception de la corruption. Transparency International. 2006. Page consultée le 27 janvier 2007 : <http://www.chiletransparente.cl/home/doc/IndicePercepcionCorrupcionTI06.pdf>

⁴² Ministerio secretaria general de la presidencia, Proyecto de Reforma y modernización del Estado, page consultée le 8 février 2006 : <http://www.modernizacion.cl/1350/article-137949.html>

veiller à l'efficacité –au-delà des querelles idéologiques- de l'ensemble des programmes financés par les deniers publics. Le lobbying et le financement des partis font également l'objet de nouvelles réglementations.

Conclusion

L'assainissement en profondeur des pratiques politiques chiliennes est sans aucun doute le projet le plus important et le plus significatif du gouvernement de Michelle Bachelet. Il porte en lui la promesse d'une mutation à long terme du pays. De colosse économique érigé sous une chape de plomb dans les années 1980, conciliant tant bien que mal réussite économique et sociale dans les années 1990, le pays s'apprête, en 2007, à relever avec succès un nouveau défi : celui de devenir le Chili de tous les Chiliens. La lutte contre toutes les formes d'exclusion devra, dans les années à venir, combler les déficits actuels de démocratie du modèle de développement chilien. La voie est tracée, une voie forgée par de longues années de politiques publiques très prudentes, quoique déterminées, et circonscrites par un cadre institutionnel qui, même une fois réformé, aura laissé des traces profondes dans la manière d'envisager le champ des possibles au Chili.

Les opinions exprimées et les arguments avancés dans cette publication demeurent l'entière responsabilité de l'auteur-e et ne reflètent pas nécessairement ceux de l'Observatoire des Amériques ou des membres du Centre Études internationales et Mondialisation (CEIM).