

Les enjeux électoraux au Chili quinze ans après la fin du régime militaire

Claire d'Hennezel *

Les Chiliens viennent de choisir, le 11 décembre 2005, les deux candidats à la présidence qu'il leur faudra départager au deuxième tour. Michelle Bachelet (45,93%) affrontera Sebastián Piñera (25,44%)¹ à la mi janvier 2006. Bachelet devrait succéder à Ricardo Lagos à la tête d'une coalition démocrate chrétienne et socialiste, la *Concertación de Partidos por la Democracia* (CPD)², qui dirige le pays depuis la fin de la dictature. La victoire de cette candidate socialiste au premier tour était prévisible, et sa victoire définitive est probable. La vraie surprise concerne Sebastián Piñera (*Renovación Nacional*), puisqu'il était très difficile de prédire quelle coalition de droite allait franchir la ligne

d'arrivée. Pour saisir les enjeux de ces élections, il faut comprendre ce qu'est devenu le Chili depuis le retour à la démocratie. Quinze ans après la fin du régime militaire de Pinochet et suite aux réformes structurelles de l'économie et de la politique sociale entreprises dans les années 1980 par les *Chicago Boys*, c'est-à-dire les économistes chiliens formés à l'école de Milton Friedman dans les années 1950-1960, où en est le Chili ?

Depuis l'arrivée au pouvoir du président socialiste Ricardo Lagos, en 2000, certains ont classé un peu trop vite le Chili parmi les pays latino-américains ayant un gouvernement de gauche, à l'instar du Venezuela de Chavez, de l'Argentine de Kirchner, du Brésil de Lula da Silva et de l'Uruguay de Tabaré Vasquez. Mais dans les faits, le modèle de développement du Chili a peu changé depuis les années 1980. L'OCDE le cite toujours en exemple³, tandis que la Banque Mondiale (BM) a de longue date conseillé aux pays voisins de s'inspirer de son système de pensions privatisé. Même les plus farouches opposants au modèle hérité de la dictature 1973-1989 hésitent à remettre ouvertement en question les réformes économiques des années 1980, sur lesquelles repose encore et toujours le capitalisme chilien. Un parti qui voudrait réformer en profondeur la politique de redistribution du revenu n'aurait

*Candidate à la maîtrise en science politique à l'UQAM et assistante de recherche à la Chaire Raoul Dandurand en études stratégiques et diplomatiques.

¹ http://www.elecciones.gov.cl/pdf/2005/res_pres.pdf

² *Le Comando por el NO* rallie, le 2 janvier 1988, les forces de gauche, centre et centre-droit chiliennes, en un front commun d'opposition au général Pinochet. Celui-ci ne sera pas reconduit dans ses fonctions lors du référendum d'octobre 1988, qu'il a lui-même organisé. Cette *Concertación de partidos por la democracia* (dite CPD, ou *Concertación*) réunit d'abord 17 partis autour de Patricio Aylwin, démocrate-chrétien, du *Partido Demócrata Cristiano* (DC), qui remporta les élections de 1989. Eduardo Frei, du même parti, lui succéda en 1993, puis se fut le tour de l'actuel président Ricardo Lagos, *Partido Socialista de Chile* (PS) et ancien ministre sous les précédents mandats, d'accéder à la présidence en 2000. Aujourd'hui, la CPD réunit le PDC, le PS, le *Partido Por la Democracia* (PPD) et le *Partido Radical Social Demócrata* (PRSD). En face, on a la coalition de droite composée de l'Alianza por Chile, comprenant l'*Unión Demócrata Independiente* (UDI) et le *Renovación Nacional* (RN).

³ OCDE, «Estudios económicos de la OCDE : Chile», 2003, 244 p. En ligne :

<http://www.oecd.org/dataoecd/26/9/21677610.pdf>.

aucune chance de succès et ce, même si la question des inégalités est le talon d'Achille d'un modèle de développement réputé pour avoir les reins solides. Face à cette situation socioéconomique paradoxale, qu'implique pour les Chiliens le choix d'un nouveau dirigeant ? Pour répondre à cette question, il faut jeter un regard rétrospectif sur les changements qui ont eu lieu au cours des 15 années écoulées depuis la fin de la dictature militaire.

Dans un premier temps, il faut prendre acte de la performance économique de ces dernières années et, en particulier, des retombées du modèle de promotion des exportations. Dans un deuxième temps, une fois cet état des lieux établi, il faudra présenter les efforts consentis et les progrès accomplis dans le domaine social, de manière à mettre en évidence tout le poids et toute l'importance des inégalités sociales.

Ce n'est qu'une fois ces deux dimensions présentées, que nous serons en mesure d'aborder, dans un troisième temps, la configuration partisane et les enjeux politiques des élections présidentielles, suite au premier tour de scrutin tenu le 11 décembre dernier. La question qui se posait, avons-nous souligné, était moins celle de savoir qui allait l'emporter, mais qui allait accéder à la deuxième position. Il nous faudra donc expliquer l'importance de cette accession à la deuxième place, une conséquence liée au système électoral binominal. Nous verrons alors que le mode de scrutin hérité des militaires n'a toujours pas été réformé et que ce mode fait encore et toujours échec à toute tentative de réforme politique ou sociale audacieuse.

La stratégie économique

Le Chili est aujourd'hui un pays stable qui a développé un capitalisme national puissant et qui est également choyé par les milieux financiers internationaux. Par le passé, il avait connu une phase d'industrialisation par substitution des importations dès la fin des années 1930. À l'instar de plusieurs autres pays d'Amérique latine, après la Deuxième Guerre mondiale, il avait cherché à dépasser l'étroitesse de son marché interne en mettant sur pied un marché commun avec ses voisins andins. Cette stratégie a été abandonnée brutalement après le coup d'État de Pinochet en 1973 et l'instauration d'un modèle de développement fondé sur la promotion des exportations, modèle qui est toujours en vigueur à l'heure actuelle. Encore

largement agro-exportateur (fruits et légumes, saumon, bois) et exportateur de cuivre (les mines de la CODELCO sont gérées par l'État depuis leur nationalisation sous Allende en 1971), le Chili aspire au statut de puissance économique intermédiaire, à l'image d'Israël ou de l'Irlande.

La politique commerciale volontariste du Chili en fait une économie qui échange moins avec l'Amérique latine qu'avec le reste du monde. Bien sûr, le pays est un membre associé du MERCOSUR, un des signataires de l'Accord de libre-échange MERCOSUR-Communauté Andine des Nations (CAN)⁴ et il investit beaucoup chez ses voisins, notamment en Argentine et au Pérou. Mais 6% seulement de ses exportations vont dirigées vers le MERCOSUR⁵, alors que 24% le sont en direction de l'ALENA, 25% en direction de l'UE, et 32% en direction de l'Asie. En retour, la part des importations depuis le MERCOSUR s'élève à 34% du total. Mais c'est moins l'intégration régionale, voire continentale, qui est recherchée de la part des autorités chiliennes, sinon la plus grande diversification à l'échelle mondiale. À cette fin, sa politique commerciale vise à en faire l'hôte privilégié parmi les pays d'Amérique latine des investissements en provenance des pays de l'OCDE, tout autant que des puissances émergentes d'Asie. À cette fin, sa stratégie commerciale privilégie avant tout le recours aux accords bilatéraux, de préférence aux accords régionaux.

C'est ainsi que le Chili a établi des relations commerciales plus étroites avec les États-Unis en signant un Accord de libre-échange Chili-États-Unis, qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2004. Il avait auparavant signé un Accord d'association avec l'Union européenne (2002), de sorte qu'il compte désormais à son actif plusieurs accords de libre-échange, notamment avec le Canada (1996), le Mexique (1998) et l'Association Européenne de Libre-Échange (2004)⁶.

⁴ Cartothèque de Science Po Paris, atelier 2005.

⁵ Raul Allard Neuman, chiffres du Ministerio de Hacienda, Servicio de aduanas, «APEC, Tratados de Libre comercio, facilitación y seguridad, el rol de la aduana.» Janvier-octobre 2003. En ligne :

http://www.aduana.cl/p4_principal/site/artic/20040121/asocfile/ASOCFILE120040121111043.ppt

⁶ L'AELE regroupe l'Islande, la Norvège, la Suisse et le Liechtenstein. Par ailleurs, sur cette question, le gouvernement chilien fournit une information statistique complète, notamment sur ses sites

http://www.hacienda.gov.cl/temas.php?tema_id=119

<http://www.economia.cl/economiafinal.nsf/0/F22A0AB5FAAC415D04256D7400700AF6?OpenDocument&5.4&sem>.

C'est en 1994 que le gouvernement se tourne résolument vers les pays de la bordure asiatique du Pacifique, en intégrant l'*Asia-Pacific Economic Cooperation* (APEC)⁷. Le 15 février 2003, un accord de libre-échange (ALE) est signé avec la Corée du Sud qui confirme le virage asiatique chilien. Cet accord est aussi le premier ALE entre un pays d'Amérique du Sud et l'Asie. Récemment, le 22 septembre 2005, les représentants du Chili et du Japon, son troisième partenaire commercial en importance, se sont rencontrés pour une nouvelle fois en prévision de la signature d'un accord de libre-échange qui devrait voir le jour dans les mois à venir. Le Chili a déjà signé des accords commerciaux avec Singapour, la Nouvelle-Zélande et le Brunei-Darussalam et le gouvernement manifeste un intérêt renouvelé en vue d'ouvrir des négociations avec la Chine et l'Inde. Du 12 au 16 septembre 2005, les négociateurs chinois et chiliens se sont rencontrés à Santiago lors du quatrième cycle de négociations préparatoires en prévision de la signature d'un accord de libre-échange.

Enfin, du 5 au 7 septembre 2005, s'est tenu, à Santiago également, le troisième cycle de négociations en préparation d'un accord commercial indo-chilien qui encouragerait la coopération, les investissements et les échanges entre les deux pays. Ces rencontres se situaient dans le prolongement d'un accord partiel négocié en avril 2005. Entre temps, en 2004, les exportations vers l'Inde avaient doublé. Le Chili souhaite ainsi poursuivre cette expansion tout en cherchant à diversifier ses exportations qui sont, pour l'heure, concentrées dans le secteur minier, ainsi que dans le secteur agro-alimentaire, en particulier, les fruits, le vin et les produits de la pêche. Si, à l'heure actuelle, l'Inde se situe au 18^{ème} rang parmi les partenaires commerciaux du Chili, dans les années à venir, les exportations chiliennes vers ce pays pourraient être supérieures à celles destinées à l'Allemagne, au Royaume-Uni et à l'Espagne. Le gouvernement

mise donc sur une stratégie très nette d'insertion dans les échanges Sud-Sud.

Conséquence de ces initiatives, la situation économique est florissante depuis le milieu des années 1980. Entre 1989 et 2000, la croissance n'a été négative qu'une seule année, en 1999, dans la foulée de la crise asiatique. La croissance économique a atteint 6,3% du PIB en moyenne par an, pour un total de 96,4% sur la période⁸. Moins spectaculaire durant le mandat de Lagos, elle est très forte en 2005 (6-7%) du fait de la hausse du prix du cuivre et de l'augmentation de la valeur des exportations. La coalition entre le centre gauche et le centre droit au pouvoir depuis 15 ans, mieux connue sous le nom de *Concertación de Partidos por la Democracia* (CPD), peut ainsi se targuer d'avoir rempli au moins la première moitié de la mission de *crecimiento con equidad*⁹ qu'elle s'était engagée à remplir. Mais, cela dit, qu'en est-il de l'autre volet du développement et, en particulier, du modèle social chilien ?

Pauvreté et inégalités

L'histoire de la protection sociale au Chili remonte aux années 1920. Cependant, les réformes structurelles des années 1980, introduites durant le régime Pinochet, ont sanctionné le recours au marché en procédant à la privatisation, à la décentralisation et au désengagement général de l'État, notamment dans les secteurs de la santé, de l'éducation et des retraites. À compter de son accession au pouvoir, la CPD hérite d'une situation difficile, alors que les dépenses sociales sont très faibles et que les risques sociaux sont très inégalement répartis et ce, dans une conjoncture économique relativement favorable.

Les corrections

Entre 1989 et 2000, c'est l'aile Démocrate Chrétienne (DC) de la CPD, incarnée par Patricio Aylwin (1990-1994), puis Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), qui prennent en charge la transition démocratique. Plusieurs politiques sont adoptées au fil des ans pour amortir les rigueurs de la privatisation. Certaines d'entre elles touchent à l'éducation primaire et universitaire, considérée comme un secteur-clé

On peut aussi se référer à la Banque Centrale (Banco Central de Chile).

⁷ L'APEC est créée en 1989. L'organisation ne rassemble pas des pays, mais bien des « économies », ceci afin de ménager un espace pour Taïwan aux côtés de la Chine. Il compte 21 économies membres, à savoir : Australie, Brunei, Canada, Chili, République populaire de Chine, Hong Kong, Indonésie, Japon, République de Corée, Malaisie, Mexico, Nouvelle-Zélande, Papouasie Nouvelle-Guinée, Pérou, Philippines, Russie, Singapour, Taiwan, Thaïlande, États-Unis, Vietnam.

⁸ Le site de la Banque Centrale du Chili fournit ce type d'information statistique. Pour la croissance, voir IMACEC : http://si2.bcentral.cl/Basededatoseconomicos/951_grafico.asp

⁹ Croissance dans l'équité.

dans la lutte contre les inégalités. Les premières corrections donnent le ton : elles privilégient un acheminement des ressources en direction de populations cibles, de préférence à l'instauration d'un régime universel. C'est ainsi que, en 1990, pour lutter contre la pauvreté, le gouvernement met sur pied un fonds de solidarité et d'investissement social (FOSIS) qui est placé sous la responsabilité du ministère du Plan (*Ministerio de Planificación* ou *Mideplan*).

L'éducation

La réforme de l'éducation, engagée une première fois dès 1982 avec la décentralisation, est relancée lors du retour à la démocratie. Au cours des années 1980, elle s'était traduite par un transfert de responsabilités, et surtout de moyens, à l'échelon municipal¹⁰. Les professeurs y avaient perdu leur statut de fonctionnaires. C'est alors que l'on met en place un système à trois vitesses qui perdure encore. Selon les moyens dont ils disposent, les enfants chiliens fréquentent soit l'école publique (dite « municipale »), soit l'école semi-privée subventionnée (*particular subvencionada*), soit encore l'école privée. Ce modèle est pris à partie essentiellement parce qu'il reproduirait les inégalités sociales au lieu de les résorber. Avec les années 1990, et malgré le maintien de cette structure, qualité et équité deviennent prioritaires. Une nouvelle « réforme dans la réforme » est lancée en 1990 à travers la mise en place d'une discrimination positive, c'est le Programme d'amélioration de la qualité des écoles des secteurs de pauvreté¹¹, aussi appelé « programme des 900 écoles ». En 1992, la réforme est prolongée grâce au Programme d'amélioration de la qualité et de l'équité de l'éducation pré-scolaire et primaire¹², suivi du Programme d'amélioration de la qualité et de l'équité de l'éducation secondaire (*MECE Media*), en 1995. Conformément aux stratégies économiques favorisées par les partisans de l'École de Chicago, dans les années 1980, l'État n'avait pas à intervenir dans le domaine de l'éducation au-delà du primaire. Dans cette

perspective, l'université était un privilège, dont le coût devait être assumé par ses bénéficiaires. En revanche, au cours des années 1990, le raisonnement est inversé et il s'agit alors de prendre acte du fait que l'égalité se joue d'abord au primaire et que, faute d'intervenir à ce niveau, le recrutement des universités opère essentiellement auprès des groupes déjà favorisés. Afin de pallier cette rigidité et d'assouplir le système, un programme de bourses au mérite pour financer les études universitaires est mis sur pied en août 2005. Cette mesure, et d'autres qui l'avaient précédée¹³, visaient à accroître la qualité de l'éducation et à donner au plus grand nombre de Chiliens les moyens de profiter des nouveaux accords commerciaux qui sont censés assurer la prospérité économique du pays.

La santé

Dans le domaine de la santé, la couverture a aussi souffert d'une décentralisation qui a contribué au délabrement des infrastructures à la fin des années 1980. Le système est composé d'un service public, le *Fondo Nacional de Salud* (FONASA), qui protège 4 millions de Chiliens sur 15 millions. À côté de ce système, il y a les *Institutos de Salud Previsional* (ISAPRES) qui profitent aux mieux nantis, qui disposent depuis 1987 d'un système d'assurance maladie privé financé à même des prélèvements de l'ordre de 7% sur les salaires. Le FONASA est considéré par les Chiliens comme un système de dernier recours. Cette assurance publique couvre les problèmes de santé graves, tandis que les ISAPRES, dont les contrats sont annualisés, ne couvrent que les risques moindres. Or, le citoyen qui contribue au secteur privé profite tout de même du secteur public, alors qu'il n'y cotise pas. Il faut ajouter à ces vices du système que les ISAPRES ne concernent que les couches les plus aisées de la population. Ils couvrent donc ceux qui courent le moins de risques sanitaires, et les plus hauts revenus, alors que l'inverse se produit avec le FONASA. Le gouvernement d'Aylwin cherchera à pallier ces carences en augmentant les dépenses de santé et en créant un poste de surintendant des ISAPRES, afin d'encadrer les instituts et les inciter à offrir des services comparables à ceux du secteur public, à couvrir les risques graves et à pratiquer une gestion plus

¹⁰ Sur cette question, l'information la plus accessible peut être trouvée sur le site du *Mineduc*, et pour les analyses de la réforme, sur celui du PREAL (*Programa de promoción de la Reforma Educacional en America Latina*), <http://www.preal.cl/>

¹¹ En espagnol: *Programa de Mejoramiento de la Calidad de las Escuelas de sectores de Pobreza*

¹² En espagnol: *Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Preescolar y Básica*, ou *MECE Básica*.

¹³ Plus tôt, en 2003, le gouvernement Lagos avait mis en place le dernier en date des volets de la réforme éducative, en faisant passer à 12 le nombre d'années de scolarité obligatoire.

transparente. Mais, dès 1994, l'injection de nouvelles ressources s'avère un échec : les affiliations aux ISAPREs augmentent, l'insatisfaction vis-à-vis du secteur public aussi. Le gouvernement Frei, investi en 1994, décide de revenir sur la politique de décentralisation des premiers soins vers les municipalités (et leur financement). Un fonds centralisé devait prélever 60% des taxes d'habitation amassées par les municipalités pour les redistribuer de manière à réduire les inégalités territoriales. Enfin en 2001, le Président Lagos propose la création d'un Fonds de solidarité pour couvrir les coûts liés à la couverture des non-affiliés et des plus pauvres. Le financement proviendrait de la taxe sur le revenu, ainsi que de la cotisation des affiliés au FONASA et aux ISAPREs. Le défi chilien, dans les prochaines années, consistera à créer les conditions d'une vraie complémentarité entre ces deux systèmes. Cette complémentarité devrait reposer sur le renforcement du système de santé public, dont la modernisation a déjà commencé. Il serait alors question de limiter la sélection du risque par les ISAPREs si on ne veut pas que les deux systèmes se superposent au lieu de se compléter¹⁴. Dès 2002, le plan AUGE (Accès Universel aux Garanties Explicites) vient renforcer le système FONASA et tenter une harmonisation de l'offre avec les ISAPREs. Il promet une couverture médicale universelle et une prise en charge rapide pour une liste de maladies courantes, y compris les plus coûteuses. Les indigents, couverts par le FONASA uniquement, bénéficient désormais de la gratuité totale. Le reste des Chiliens, qu'ils soient affiliés au FONASA ou à un ISAPRE, ne participe aux frais médicaux qu'à hauteur de 20% du total des coûts. Pour les soins très coûteux, une couverture à 100% des frais excédant deux salaires mensuels est prévue. Le plan AUGE s'inscrit donc dans une démarche politique clairement tournée vers l'équité.

Bilan social

Malgré tous ces efforts, les candidats à la Présidence de la République n'ont que le thème des inégalités aux lèvres. À juste titre, car l'équité promise est loin d'être au rendez-vous. Cependant si on évalue les 15 dernières années, force est de constater qu'on assiste à une diminution de la pauvreté. En effet, quand on

cumule pauvreté et indigence, le pourcentage total passe de 45,1% de la population en 1987, à 18,8% en 2003¹⁵. On observe bel et bien une baisse réelle de la pauvreté et de l'indigence, même si on semble incapable de réduire l'indigence en deçà du niveau atteint au milieu des années 1990. Ainsi, de 1990 à 2003, le niveau de pauvreté passe de 25,7% à 14,1%, tandis que celui de l'indigence baisse de moitié de 1990 à 1996 (12,9% à 5,7%), puis stagne à ce niveau jusqu'en 2000, pour passer à 4,7% en 2003¹⁶. La résorption de la grande pauvreté s'est donc essoufflée, même si la pauvreté n'a pas cessé de chuter. Ce phénomène d'exclusion n'est pas en passe d'être enrayeré et il pousse à nous interroger sur le modèle de développement lui-même. De plus, les inégalités restent très stables, comme en témoigne le haut coefficient de Gini, qui est fixé à 0,55 depuis 1990¹⁷. Le Chili semble donc devoir son passage de quatrième à septième sur dix-huit parmi les pays les plus inégalitaires d'Amérique latine, moins à sa propre performance en matière de réduction des inégalités, mais plutôt à la dégradation de la situation chez ses voisins. Durant la campagne électorale, les différents candidats ont fait de la réduction des inégalités leur cheval de bataille. Ces inégalités nuisent en effet au maintien d'un tissu social et politique adapté aux exigences des ambitions nationales et internationales des pouvoirs en place, car un système éducatif à trois vitesses n'a rien pour favoriser la mobilité sociale, tandis que c'est pourtant la foi en cette mobilité qui légitime le modèle socio-économique en vigueur.

Les recommandations

Mais que reste-t-il à proposer si la coalition au pouvoir a échoué à corriger les ratés du développement ? En fait, la croissance et les efforts actuels ont tout de même permis de réduire considérablement la pauvreté, ce qui n'est pas un bilan négligeable. Bien sûr, chaque candidat cherche à s'en accorder le mérite. La droite, aussi divisée soit-elle, rappelle qu'elle incarne les valeurs des réformes économiques des années 1980, celles-là même qui ont ancré les fondations sur lesquelles reposent les performances chiliennes d'aujourd'hui. La

¹⁴ Armando Barrientos, «Health Policy in Chile, The Return Of The Public Sector?», dans *Bulletin of Latin American Research*, 2004, Vol. 21, No 3.

¹⁵ CEPAL, *Panorama Social de America Latina*, 2004.

¹⁶ Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), «Pobreza, Distribución del Ingreso e Impacto Distributivo del Gasto Social», Serie CASEN 2003, Vol. 1.

¹⁷ Où 1 est le niveau le plus inégalitaire, 0 l'égalité parfaite. CEPAL, *Panorama Social de America Latina*, 2004.

croissance aurait naturellement redistribué ses fruits. Les socialistes et les démocrates chrétiens de la CPD, quant à eux, estiment que leurs politiques sociales sont à l'origine de ces améliorations, mais qu'elles sont encore bien trop timides.

Scénario des élections

Ces affrontements ne risquent pourtant pas de faire perdre la candidate socialiste Michelle Bachelet. À moins d'un coup de théâtre, elle devrait l'emporter lors du deuxième tour à la mi-janvier, même si sa cote a baissé ces dernières semaines dans les sondages. Déjà, près d'un mois avant les élections, le 15 novembre 2005, un sondage du *Centro de Estudios Públicos* (CEP), un *think tank* de droite, estimait que la candidate réunirait 39% des intentions de vote¹⁸. La candidate avait alors dû se faire à l'idée qu'elle devait subir un deuxième tour contre celui des deux candidats de droite qui passerait le premier. C'était, comme nous l'avons souligné en début de chronique, la seule inconnue dans ces élections du 11 décembre. Mais même si les choses ne changent pas, la performance de Sebastián Piñera au premier tour aura des répercussions pour la droite unie sous la bannière de l'*Alianza por Chile* à la Chambre¹⁹.

Car avant de sondage effectué par le CEP à la mi-novembre, c'est Joaquín Lavín qui arrivait en deuxième place. Cet ancien maire de Santiago, à la tête de l'*Unión Demócrata Independiente* (UDI), a basé une grande partie de sa campagne sur le toujours très efficace thème de l'insécurité, en prenant l'exemple de son expérience municipale. Il avait représenté une menace sérieuse pour la CPD aux élections de 1999, en tant qu'unique candidat de l'*Alianza por Chile*. À l'époque, il avait perdu par 48,69% contre Ricardo Lagos (51,31%), après un premier tour très serré, à 47,96% contre 47,51%²⁰. Un score emblématique, puisque cet homme politique proche de l'Opus Dei, après avoir soutenu le régime militaire, a mis très longtemps à s'en distancer et à dénoncer ses atteintes aux droits de l'homme. La Commission Rettig (Vérité et Réconciliation) avait pourtant fait état, dès 1991, de 3197 morts, dont 850 disparus, sans compter les atteintes aux droits de l'Homme, comme l'usage de la torture, qui a lésé un nombre

considérable de citoyens. Lavín semblait en passe d'être devancé par son rival de droite du parti *Renovación Nacional*²¹ (RN), à en croire le sondage du CEP du 16 novembre 2005 qui crédita son porte drapeau, Sebastián Piñera, de 22% des intentions de vote, contre 21% à Lavín. Le doute planait encore cependant, d'autant que l'UDI bénéficiait d'une forte implantation territoriale et de l'appui de sénateurs influents qui pouvaient faire contrepoids au charisme de son adversaire de la RN. Les deux partis se talonnaient depuis des semaines. Bien heureux celui qui aurait pu prédire avec certitude que Piñera passerait le premier tour.

En fait, Sebastián Piñera, richissime entrepreneur libéral, est l'étoile montante de la droite et inquiète la CPD. Il est pourtant entré en lice tardivement, au printemps dernier, alors que l'*Alianza* ne prévoyait présenter qu'un candidat en la personne de Joaquín Lavín (UDI). Le CEP prévoyait même que Piñera l'emporterait sur Bachelet, si on comparait les deux candidats sur le seul critère de la crédibilité en matière économique.

Les Chiliens ne remettent donc pas en cause le modèle de développement de leur pays. Et, quelles que soient leurs couleurs politiques, ils pensent toujours qu'un homme de droite a plus de discernement dans le domaine de l'économie. C'est déjà une limite permanente à l'action sociale de la CPD, qui est toujours sur le fil du rasoir et risque de perdre la confiance de la majorité. Mais c'est aussi en tant que rival indirect que le candidat Piñera inquiète la *Concertación*. La démocratie chrétienne (DC), de centre droit, craint que les mécontents parmi son électorat, après 15 années de pouvoir de la CPD, ne reportent leurs voix sur la RN. La CPD serait alors rognée sur la droite et la DC traverserait une crise d'identité. Selon la configuration politique qui prévaut depuis 15 ans, ce serait la seule manière de menacer l'assise de la CPD à moyen terme. On comprend mieux pourquoi Zaldívar, porte parole de la DC, s'est emporté contre Piñera au début du mois de novembre, en l'accusant de s'habiller des valeurs de la DC et en lui demandant où il était 25 ans plus tôt, lorsque l'opposition à la Constitution des militaires s'était réunie au *Teatro Caupolicán*. Malheureusement pour lui, Zaldívar a dû se raviser et il a de surcroît donné l'occasion au candidat RN de rappeler au Chili,

¹⁸ Publiée le 16 novembre 2005 dans le journal *El Mercurio*.

¹⁹ Alliance pour le Chili.

²⁰ Tous les résultats : <http://www.elecciones.gov.cl/>

²¹ Renouveau National.

photographie à l'appui, qu'il était alors aux côtés de son père, militant DC²², parce qu'il considérait cette Constitution comme antidémocratique et illégitime. Ceci ne relève pas seulement de l'anecdote, car Bachelet, à la fin du mois de novembre dernier²³, a haussé le ton en accusant Piñera de se travestir en 'concertacioniste' et en rappelant que, s'il avait voté 'non' à la reconduction de Pinochet dans ses fonctions, en 1988, aux côtés de ceux qui formeraient par la suite la CPD, il avait œuvré aux côtés des partisans du 'oui' depuis, au sein de l'*Alianza por Chile*.

L'avenir de la RN aura donc des répercussions sur l'ensemble du paysage politique chilien. Déjà, un report de voix des partisans de Lavín (23,23%) vers Piñera, et un report des voix de Hirsch (candidat de la gauche extraparlamentaire, 5,4%) vers Bachelet, aboutiraient à une situation similaire à celle des élections de 1999 : à savoir près de 51% pour la CPD, contre 49% en faveur de la droite.

L'avenir : plus social

Dans l'éventualité où elle accèdera au pouvoir, la politique sociale de Michelle Bachelet risque d'être plus agressive. Le *Partido Socialista de Chile* (PS, de Lagos et Bachelet) a gagné les dernières élections parce qu'il avait su se rapprocher du centre de la CPD. Mais il a été en quelque sorte victime de son succès. La DC, en plus d'être rongée par la RN, menace de s'éloigner du PS à cause d'un bilan social peu reluisant. À gauche, le courant du socialisme rénové (centriste) est souvent jugé trop timide par les tenants du socialisme historique. Le PS risque gros s'il perd sa position, au sein de la CPD, et il risque l'éclatement à cause des dissensions concernant le bilan social du gouvernement Lagos, voire concernant celui, à venir, du gouvernement Bachelet. Le PS est également victime de son succès parce que Lagos a su prendre la tête de la coalition majoritaire du pays et faire miroiter une équité plus grande auprès des électeurs. Il s'il a agi de la sorte, c'est moins par goût du compromis, comme on le lui reproche souvent, sinon parce que le système électoral entraîne une surreprésentation de l'autre *majorité*, et donc une réduction de la marge de manœuvre de la véritable majorité sur des dossiers litigieux.

Dans tous les cas de figure, les pressions exercées sur la CPD par ses marges démocrate-chrétienne et socialiste obligeront la future présidente à renforcer son implication dans le dossier social de manière décisive. Une des mesure-phares concerne la réforme du système des retraites, seule politique sociale restée à peu près en l'état depuis 1990. Dans une étude récente de l'Universidad de Chile, on évalue que 50% des cotisants actuels au système des fonds de pensions (*Aseguradores de Fondos de Pensiones*, ou AFP) n'auront pas cotisé le minimum requis de 20 années et qu'ils n'auront donc même pas accès à une retraite minimale de l'État²⁴. Sans parler des travailleurs non cotisants, parmi lesquels les travailleurs informels, ou les femmes au foyer, qui n'ont aucune forme de protection pour leur vieillesse. En ce sens, l'évocation d'une réforme du régime de pension est en soi une décision importante, puisqu'il s'agirait de remettre en question un des éléments-clés des réformes économiques passées, un élément auquel certains imputent rien moins que le décollage du capitalisme chilien²⁵.

Par ailleurs, comme nous l'avons vu, la lutte contre les inégalités passe aussi par la réforme de l'éducation pré-scolaire et la remise en cause de la décentralisation sanctionnée en 1982. Car les premières années d'apprentissage sont aussi celles où les inégalités se mettent en place. Aujourd'hui, 30,3% des enfants du quintile le plus pauvre de la population ont accès à l'éducation pré-scolaire, contre 49,1% du quintile formé des plus riches²⁶. La situation s'est améliorée en 2003 par rapport à 1990, alors que les pourcentages étaient de 16,9% et de 32,4% dans chaque cas, mais ils sont encore très faibles. Au niveau de l'enseignement secondaire, la situation est nettement meilleure, puisque le taux de scolarité du quintile plus pauvre passe de 73,3% à 87,5%, entre 1990 et 2003, tandis que, à l'autre bout, il passe de 94,3% à 98,7%. Cependant, c'est bien au niveau universitaire que les disparités sont les plus grandes. Le quintile le plus pauvre a vu son taux passer de 4,4% à 40,2%, entre 1990 et 2003, tandis que le quintile le plus riche a vu le sien passer de 40,2% à 73,7%. Dans ces conditions, sans un

²⁴ *Encuesta de Protección Social* de 2004.

²⁵ Sans compter le fait que la privatisation des pensions ait pu être proposée à d'autres pays, dont l'Argentine, et que le Chili ait pu se poser en expert sur ces questions.

²⁶ Voir : MIDEPLAN Chile, Enquêtes CASEN (Caractérisation socioéconomique nationale).

²² *El Mercurio*, 02/11/2005

²³ *El Mercurio*, 22/11/2005

renforcement important du secteur public, on ne pourra faire progresser l'équité sociale. Et pourtant, les vraies réformes, les réformes de structure, ne sont même pas à l'ordre du jour. Pour comprendre cette dimension de l'enjeu, il faut aborder, ne serait-ce que succinctement, la très litigieuse question de la Constitution.

Une constitution illégitime

Le principe du système électoral binominal, hérité de Pinochet, n'a pas été entamé par la réforme constitutionnelle du 17 septembre 2005. Ce principe élimine la représentation des plus petits partis, à moins qu'ils s'affilient à d'autres. Il place à égalité les deux premières majorités, à moins que la première emporte plus du double des suffrages récoltés par la deuxième (60% contre 30%). Ce système mine la qualité de la démocratie chilienne et il affecte sa représentativité puisque l'ensemble des députés ne représente que 54% des adultes en âge de voter²⁷. De plus, sa légitimité repose sur des bases fragiles étant donné que les Chiliens n'ont jamais été appelés aux urnes pour l'approuver. Par ailleurs, le scrutin binominal pousse les débats politiques à se faire surtout au sein des partis et non entre eux. Ainsi, Tomás Hirsch, quatrième et dernier candidat en lice, sait que son Parti *Junto Podemos más* (ex-Humaniste, gauche extraparlamentaire) ne peut ni gagner une présidentielle²⁸, ni de sièges au Parlement, à moins de rallier une coalition. Il est donc condamné à demeurer marginal. Nombreux sont ceux qui réclament un système de type proportionnel, afin d'intégrer au jeu politique les franges plus audacieuses de la gauche, ainsi que les écologistes. Le Chili ferait alors moins exclusivement la part belle aux grandes entreprises. La *Concertación* serait sans doute moins timide en matière de droits du travail, ou dans la limitation du poids du financement privé dans l'éducation et serait dès lors plus apte à corriger un modèle économique inéquitable.

Conclusion

Selon certains analystes, les modifications constitutionnelles de septembre 2005 et, parmi

celles-ci, la suppression des sénateurs nommés à vie, permettraient tout de même de mettre un terme à l'emprise des militaires et de leur héritage sur la vie politique du pays. Ricardo Lagos avait intégré le changement du mode de scrutin à sa liste de projets de lois, mais sans résultat. Or le maintien du cadre constitutionnel explique en bonne partie les continuités qui prévalent encore quinze ans après la fin de la dictature. Nombre de lois constitutionnelles, comme la LOCE (*Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza*, 1989) ont été adoptées par les militaires et elles demeureront en place tant que le système binominal restera inchangé. Ces lois conditionnent le fonctionnement de pans entiers de la politique publique et, dans le cas de la LOCE, c'est le secteur de l'éducation qui en pâtit. Ces limites expliquent aussi la situation ambiguë du PS au sein de la CPD et la délicate situation dans laquelle se trouve la CPD, même si sa candidate est à peu près assurée de l'emporter. La marge de manœuvre de la coalition est donc très réduite.

Pourtant, nombreux sont les Chiliens qui sont malgré tout encore attachés au système politique, même si la condamnation des atteintes aux droits de l'Homme est aujourd'hui à peu près unanime. Les inégalités doivent être dénoncées, mais elles ne remettent pas en cause fondamentalement les succès et la stratégie économique du pays. Enfin, le Chili compte un nombre beaucoup plus important d'optimistes que ses voisins : ils sont 62%, pour une moyenne latino-américaine de 31%²⁹, à juger que le pays a fait des progrès en 2005. Une croyance que lui envient sans doute plusieurs pays limitrophes.

²⁷, Claudio Fuentes, *Estudios de Gobernabilidad*, FLACSO-Chile. En ligne : <http://www.elecciones-latinoamerica.de/index.html?entrada.html>

²⁸ Le sondage CEP le crédite de 3% d'intentions de vote.

²⁹ Corporación Latinobarómetro, «Informe 2005», Santiago de Chile, 2005.