

La mission concertée :

La légitimation du modèle par la voie démocratique

«En la matriz de una dictadura terrorista devenida dictadura constitucional se formó el Chile actual, obsesionado por el olvido de esos orígenes.»

Tomas Moulián, Chile: anatomía de un mito

L'arrivée au pouvoir de la Concertation des Partis pour la Démocratie (CPD), le 11 mars 1990, à l'issue d'une période de négociations avec le régime dictatorial, couronne le projet de démocratie protégée proposé par Pinochet. Consacrée par la Constitution de 1980 et annoncée au discours de *Chacarillas* (1977), la transition du régime « autoritaire » vers un régime démocratique apparaît comme un impératif après l'échec du plébiscite organisé par le régime. Les négociations entre le gouvernement militaire et les différentes instances de l'opposition démocratique pendant les années 1980, notamment à partir de la crise récessive de 1982-1983, aboutissent à l'organisation du plébiscite puis aux élections présidentielles. Patricio Aylwin, élu en 1989 comme le premier président du Chili post-dictature, gouverne pendant quatre ans. C'est ensuite au tour d'Eduardo Frei Ruiz-Tagle d'être élu président en 1994 ; il gouvernera jusqu'en 2000.

Cette période de 10 ans de post-dictature au Chili est cruciale pour comprendre la mise en place du système néolibéral démocratique. La construction d'un programme au milieu des tensions des relations civico-militaires ainsi que dans un climat de grande expectative sur les changements à venir, marque une période de consolidation du projet politico-économique en cours. Au cours de cette étape, la joie et l'espoir démocratiques feront place au malaise, syndrome des nouveaux temps. Les deux premiers gouvernements de la post-dictature construiront un projet néolibéral-modernisateur qui viendra renforcer le projet néolibéral-

conservateur imposé par la dictature, en toute continuité avec la dimension économique du projet militaire. Cependant, dans cette transition démocratique et sociale, l'accent sera mis sur une gestion correctrice des inégalités structurelles du modèle, à la différence de leurs prédécesseurs et de leurs successeurs. Ce modèle de néolibéralisme modernisateur et correcteur, nommé modèle de croissance avec équité, caractérisera le récit politico-social de la transition chilienne.

C'est dans cette logique de bloc néolibéral modernisateur-correcteur que, dans ce chapitre, nous analyserons le contexte politico-économique de ladite période de transition, à savoir les périodes présidentielles de Patricio Aylwin et d'Eduardo Frei. L'objectif est de décrire le projet économique et politique de la CPD et de ses élites, en analysant le contexte, les conceptions fondamentales de cette proposition démocratique et finalement, le modèle sociopolitique. Ce chapitre s'organise en trois axes. Le premier propose une lecture du cadre sociopolitique et économique de la période. Dans un deuxième temps, nous analyserons les caractéristiques du projet démocratique de la transition. Enfin, le troisième axe présente les défis et les débats qui agiteront la fin de la période.

1. La transition, ses acteurs et ses circonstances

Le gouvernement d'Aylwin arrive à *La Moneda* dans un climat d'euphorie et de triomphalisme non seulement parce qu'il sort vainqueur des élections mais aussi parce que la tactique d'avoir joué le jeu des dictateurs lui donne la satisfaction d'avoir gagné avec les règles de l'adversaire. Dès le début du gouvernement, la coalition (CPD) se propose d'établir une stratégie de développement économique accompagné de justice sur le plan social, autrement dit de suivre la voie de la croissance avec équité. L'objectif de cette proposition est de réduire le retard des secteurs qui ne sont pas entrés dans le processus de modernisation vécu par le pays pendant les années 1980 (Foxley, 1995).

Sur le plan politique, la notion de transition est utilisée comme stratégie d'installation. Bien qu'il existe un désaccord sur la pertinence du concept pour décrire la période post-dictature, force est de constater que le gouvernement n'est pas tout à fait autonome par rapport aux pouvoirs en place et que les militaires ne sont pas non plus tout à fait soumis au contrôle du

pouvoir exécutif. Étant donné ce contexte, on comprend que la dénomination de la période qui concerne le processus de transition démocratique, fasse encore débat.

D'un côté, on trouve la position qui affirme que la transition aurait fini avec l'élection de Patricio Aylwin à la présidence (Garretón, 1991). La proposition de Garretón se fonde sur la conception que la transition est en réalité le processus des négociations qui aboutit à l'élection présidentielle de 1989, et qui aura pris fin donc avec la prise du mandat le 11 mars 1990. Si l'on considère que ce processus n'a pas réussi à démocratiser les institutions et que le gouvernement démocratique est resté prisonnier de la Constitution de la dictature, le processus de transition, quoique clôturé, serait resté inachevé. De l'avis de Garretón (2012), la notion même « d'être en transition » a empêché le débat sur le modèle économique et politique adopté, raison pour laquelle il s'est agi d'une stratégie politique de stabilisation et de gouvernance.

D'un autre côté, Godoy (1999) argumente que la fin de la dictature fait place à la transition vers la démocratie, car selon les conditions de la démocratie évoquées par Schumpeter et Dahl, la période de transition qui démarre pendant les années 1980 est incomplète. Ainsi, le premier gouvernement post-dictature, bien qu'élu à travers un processus informé, n'a pas joui des conditions de liberté, d'autonomie et de stabilité suffisantes pour clôturer la transition et décréter la pleine démocratie. En effet, pendant la période de négociations, la CDP était obligée d'accepter les propositions de la Junte Militaire pour éviter la prolongation des conflits (Ibid.), notamment lorsque les limites étaient discutées autour d'une question méta-constitutionnelle. C'est en ce sens qu'émergent diverses positions qui appuient la notion de transition prolongée durant toute la période post-dictature.⁹²

Au-delà de ces différentes considérations, pour nos travaux de recherche, nous avons décidé de nommer « transition » cette période qui comprend les 10 premières années du gouvernement post-dictature, car elles représentent la voie de sortie de la dictature vers un système de néolibéralisme démocratique. Cette période se caractérise par l'exercice du pouvoir dans les conditions pactisées entre l'opposition à la dictature et le régime militaire, conditions parmi

⁹²Ainsi, pour Boeninger (1997), la transition est le processus d'installation de la démocratie protégée de la dictature ; les gouvernements d'Aylwin, et ensuite de Frei, ont pour mission l'élimination des enclaves autoritaires pour installer une polyarchie. Gérer ce type de démocratie impliquait d'accepter la fragilité et la précarité institutionnelle des nouveaux gouvernants. Ainsi, la transition en tant que concept stratégique, devient un outil de démocratisation sociopolitique. Il s'agit d'une période de grâce, ou d'une « lune de miel » liée à la stratégie de justification morale du triomphe du bien sur le mal (Ibid.). Ominami (2010) reprend également ce dernier aspect pour argumenter que la transition chilienne est marquée par le paradoxe : face à l'échec des stratégies de mobilisation sociale et de lutte armée, les élites politiques d'opposition décident d'accepter les règles des dictateurs. Donc, bien que l'opposition ait vaincu le régime militaire par les urnes, l'on assiste à un affrontement qui se déroule dans le cadre politique fixé par l'un des adversaires. L'opposition affronte d'abord la dictature avec les armes de la politique autoritaire et la légitime ensuite.

lesquelles les enclaves autoritaires et le pouvoir décisionnel des Forces Armées jouent un rôle décisif. De cette façon, bien que la fin de la dictature représente la fin de la période autoritaire, l'arrivée de la démocratie pactisée contient en son sein une relation de continuité avec le modèle politico-économique précédent. Il s'agit donc pour nous d'une période de transition entre un modèle néolibéral de gestion autoritaire et un modèle de gestion de démocratie limitée.

Dans ce sens, de façon moins idéologique qu'opérationnelle, nous utiliserons la notion de transition pour désigner la période politique qui se déroule entre 1990 et 1999 et qui se caractérise par la poursuite démocratique du projet de la dictature. À notre avis, le pont que l'on peut établir entre la dictature et la démocratie consolidée se fait à travers la légitimation du modèle politico-économique dictatorial.

1.1 Aylwin et la restriction du politique

Depuis le premier jour de son gouvernement, Aylwin et son staff se proposent de légitimer le modèle économique implanté en dictature, à partir d'un plan de relance de la croissance et de l'élargissement de la subsidiarité, en construisant un modèle de croissance avec équité. Sur le plan politique, la stabilité sociale semble constituer un défi majeur pour la réussite de ce projet. Dans ce cadre, les premières mesures gouvernementales cherchent à assurer la gouvernabilité à travers, d'un côté, l'augmentation des dépenses et la mise en place d'un plan social et, d'un autre côté, la constitution d'une commission de vérité pour enquêter sur les crimes commis par la dictature.

Si l'on prend en compte que le taux de pauvreté enregistré en 1990 est de 38,4% et de 12,8% de personnes sous le seuil de l'indigence, ce qui place 51,2% de la population⁹³ en situation précaire, la question sociale devient une affaire de gouvernance. Le contrôle des troubles sociaux, liés notamment à l'accès au logement, à la santé et à l'éducation, revêt en effet une importance capitale. Dans le but de faire face à ladite « dette sociale de la dictature », une réforme fiscale est proposée pendant la première année du gouvernement. La négociation de cette réforme symbolise, de l'avis de certains analystes, la maturité politique des acteurs de la transition car elle est approuvée dans un court délai avec l'accord des partis d'opposition, en

⁹³ Données du PNUD Chili, disponibles en ligne : <http://www.pnud.cl/areas/ReduccionPobreza/datos-pobreza-en-Chile.asp>. Consulté le 07.05.2014.

particulier Rénovation Nationale (RN), parti de la droite traditionnelle lié à l'ancienne oligarchie (Foxley, 1997 ; Marcel, 1997).

La réforme consiste à augmenter les charges tributaires pour financer un paquet de mesures et de programmes sociaux⁹⁴. Les changements proposés, notamment l'augmentation de l'IVA (TVA), ont aussi pour but de montrer une volonté antipopuliste (Foxley, 1997 ; Vial, 1997) dans l'approche des problématiques sociales et de la lutte contre la pauvreté du pays, en exécutant des mesures fermes qui concernent toute la population. La réussite de cette réforme est manifeste sur les résultats économiques obtenus entre 1990 et 1993 : le pays connaît une croissance accumulative de 27%, une réduction de l'inflation de 27% à 12% annuel, une épargne publique de 5% du PIB, une augmentation des dépenses publiques de 40% réels du budget assigné par le régime dictatorial (Marcel, 1997).

La concertation de cette réforme fiscale n'est pas que le reflet de l'ambiance de consensus qui règne entre les forces politiques du Chili post-dictatorial ; elle représente aussi l'acte de légitimation du plan social de la CPD de la part de la droite politique. Il s'agit d'un accord sur la formule de modèle économique, en plus d'un renforcement des secteurs sociaux et d'un acte de conversion de la droite de la dictature qui, d'une position plus orthodoxe sur le plan libéral, va accepter une inflexion plus sociale dans la distribution de la croissance.

La deuxième grande réussite de la réforme concerne l'installation du *consensus* comme la formule clé de la gouvernance post-dictature. Les négociations avec Rénovation Nationale pour obtenir son approbation au sein du Parlement mettent en évidence que la volonté d'avancer est partagée par les différents acteurs politiques et que les élites politico-économiques se resserrent autour du modèle. Cette conception de la prise des décisions est traduite par la notion de « démocratie des accords » qui devient la prolongation de la transition pactisée.

Pour ce qui est de la réalisation du plan social qui se trouve à l'origine de la réforme fiscale, il est intéressant de noter que le gouvernement de P. Aylwin défend la promotion de la justice sociale comme fondement du paquet des mesures prises. Il s'agit d'installer la lutte contre la pauvreté au cœur de l'action étatique. Le taux de pauvreté et d'indigence qui atteint, nous l'avons vu, 51% en 1990, dénote l'urgence d'aborder politiquement les conséquences sociales de l'implantation du projet de la dictature. La légitimation du modèle économique et la

⁹⁴Les caractéristiques principales de cette réforme sont : le changement du système d'imposition des revenus des entreprises ; l'augmentation du taux d'imposition sur les revenus des premières catégories ; le changement du système d'imposition des revenus des domaines agricole, minier et du transport ; l'élimination des sources d'évasion des impôts comme, par exemple, la formation de nouvelles sociétés ; la création d'un crédit fiscal spécial pour les investissements productifs des entreprises ; des changements dans la structure des tranches de déclaration des impôts pour les particuliers, une augmentation des charges pour les plus hauts revenus et finalement, l'augmentation du taux d'impôt à la valeur ajoutée IVA (TVA) de 16% à 18%.

gouvernabilité de la période dépendent essentiellement de la capacité de réaction de la coalition au pouvoir face à la demande sociale. Ainsi la réduction de la pauvreté devient-elle un enjeu majeur.

Dans ce contexte, pendant la période 1990-1994, on observera : une augmentation du salaire réel et du smic ; une diminution du taux de chômage (moins de 5% par rapport aux 12% de la décennie de 1980) ; une diminution du taux de pauvreté à 27.5% et d'extrême pauvreté à 7.5%, soit 35% au total. Sur le plan social, on note la création de plusieurs organismes de promotion, tels que le FOSIS, SERNAM, INJ, CONADI⁹⁵, la Commission des personnes âgées et la Commission du handicap, pour ne citer que les plus importantes. Est également créé le ministère de la Planification et de la Coordination qui remplace l'ancien Bureau de planification nationale. En définitive, les dépenses publiques augmentent de 32% grâce à la réforme fiscale et le taux de croissance atteint une moyenne de 7% annuel.

Sur le plan des réformes démocratiques, le gouvernement d'Aylwin réalise la réforme municipale qui permet que les autorités des mairies soient élues, à partir de 1992, à travers des élections libres, mettant ainsi fin à la désignation des maires implantée par la dictature. Toutefois, en termes de gouvernabilité, au-delà de la gestion du social, le gouvernement se trouve également confronté à deux défis essentiels : la concertation des travailleurs et des entrepreneurs qui permettent de signer des accords et le contrôle politique des Forces Armées. Par rapport au premier aspect, le contrôle politique de la CUT (Centrale Unique des Travailleurs) puis sa légitimation sociale devient l'une des tâches prioritaires. L'objectif est de parvenir à établir des accords avec l'entrepreneuriat pour gagner sa confiance dans le processus politique et aboutir aux réformes qui pourraient garantir la paix sociale. Enfin, la réalisation de l'Accord - cadre entre les syndicats, les entrepreneurs et le gouvernement, après quatre années de réunions, permet de signer des conventions sur le smic, les pensions et les salaires du secteur public. Cette formule de consensus autorise également la réforme du travail qui marque des progrès concernant les contrats, la négociation collective et le droit de grève.

⁹⁵ FOSIS (Fonds de solidarité et investissement social), SERNAM (Service national de la femme), INJ (Institut national de la jeunesse), CONADI (Corporation nationale de développement indigène).

1.2 Le rapport aux militaires et à la vérité

Dans le domaine des relations civico-militaires et le respect de l'autorité présidentielle, le gouvernement d'Aylwin doit garantir les accords négociés avant les élections de 1989 et consacrés constitutionnellement. Ces accords font notamment référence aux postes inamovibles des généraux en chef qui place Pinochet à la tête de l'armée de terre. Malgré les actions d'intimidation tentées par les militaires en réaction aux cas de corruption détectés au sein de l'armée qui impliquaient directement la famille Pinochet, outre les fameux « exercices de liaison » qui ont pour but d'impressionner le gouvernement, de rappeler le pouvoir des Forces Armées et de dissuader les enquêtes de corruption, l'ensemble du processus se déroule sans trop de heurts.

La question des droits de l'homme est surtout le point essentiel à traiter au début du mandat. La constitution de la Commission nationale « Vérité et Réconciliation » le 25 avril 1990, dirigée par Raul Rettig, a pour mission d'établir la vérité sur les violations des droits de l'homme et les crimes de lèse-humanité commis pendant la dictature de Pinochet. Il s'agit d'identifier les victimes, d'établir la liste des assassinés et des disparus et de proposer des mesures de réparation aux familles. Le rapport Rettig, rendu le 8 février 1991, reconnaît 2296 cas de crimes d'État. Le 4 mars 1991, Aylwin présente les résultats du rapport en direct sur la chaîne de télévision nationale et demande pardon pour la violence politique et les crimes commis contre les familles et le pays, en représentation de l'État. Ce geste de pardon est le symbole du discours de réconciliation que voulait installer le gouvernement de transition.

Malgré la reconnaissance des crimes, le gouvernement reste passif dans la recherche de justice. À son avis, le processus de réconciliation implique de mettre en place des mesures réparatrices pour les familles des victimes et de demander de « se pardonner », afin « d'avancer » en tant que pays. Au nom de la gouvernance et de l'avenir, l'exécutif propose l'application de la « justice avec prudence » (Boeninger, 1997 :381), qui sera connue comme la formule de « la justice, autant que possible ». Cette restriction s'étendra par la suite au champ des transformations générales attendues par la population, devenant ainsi la formule symbole de la transition pactisée.

La construction de la transition se fonde ainsi sur le pacte de réconciliation nationale imposé par la CDP, notamment par les secteurs du centre politique, tels que le Parti Démocrate-Chrétien de Patricio Aylwin. Cette période de transition devient ainsi la preuve de la continuité. La phase

de transition conclura dans un climat d'approbation davantage dû aux avancées réalisées sur le plan économique que sur le plan politique, légitimant de cette manière le modèle dictatorial.

1.3 Les enclaves autoritaires : le chemin tracé

L'existence d'enclaves autoritaires à l'ombre desquelles se développe la démocratie post-dictature constitue la preuve même de la fragilité du régime malgré le climat de consensus instauré entre les élites. La mission de ces enclaves est de garantir la continuité du modèle économique pendant le processus de démocratisation et surtout de préserver l'autonomie corporative, les privilèges et l'impunité des Forces Armées. Les enclaves autoritaires sont le chien de garde de « l'œuvre » de la dictature.

Il est important de repérer la place que les enclaves ont occupée pendant la période analysée afin de comprendre comment, au-delà du projet économique-social de continuité mené par les gouvernants de la transition, l'État est toujours sujet à des contraintes objectives. Ces capsules de pouvoir, héritage actif de la dictature chevillé à la société, constitueront des obstacles à la mise en place des réformes du cadre institutionnel en imposant leurs limites au processus de démocratisation. Dans ce cadre, le développement d'une politique des accords devient la stratégie principale de la gestion politico-sociale de la transition.

Garretón (1991) analyse le sujet à partir de la notion de transition incomplète. Il propose une classification des enclaves dans quatre domaines : institutionnel, des acteurs, éthico-symbolique et socio-culturel. La dimension institutionnelle fait référence aux aspects de la Constitution de 1980 qui n'ont pas été réformés pendant les négociations qui aboutissent aux élections de 1989. Ces éléments définissent le caractère autoritaire du modèle sociopolitique qui engendre la démocratie dessinée par la dictature. Il s'agit des lois organiques constitutionnelles qui vont orienter la politique sociale et économique dans différents domaines : la Banque Centrale, les Forces Armées, l'Éducation, le Congrès, les Mairies, ainsi qu'un ensemble de lois du secteur du travail qui consacrent le modèle de flexibilité.

La Constitution prévoit des quorums élevés qui obligent les parlementaires à chercher des accords et à établir des alliances avec l'opposition pour réaliser des réformes, ce qui rend difficile la mise en œuvre de la démocratisation institutionnelle. Ainsi, le système binominal est consacré et reste inchangé depuis 1990, créant un système politique électoral d'exclusion qui privilégie la concurrence entre deux blocs, donc les élites.

Par rapport aux enclaves qui ont trait à la place des acteurs du processus, l'on constate l'existence de trois secteurs en position de force : les Forces Armées, la droite politique et l'entrepreneuriat. Les premiers sont protégés par un ensemble de dispositions qui permettent d'assurer leur bien-être économique ainsi qu'une place dans la vie politique, dont les exemples les plus éloquents sont la figure des sénateurs désignés et l'inamovibilité des chefs militaires. Ajoutons à cela le maintien de la loi d'Amnistie de 1978 (Décret-loi N° 2.191) qui concède l'impunité aux auteurs des crimes commis pendant l'état de siège, c'est-à-dire du 11 septembre 1973 jusqu'au 10 mars 1978. Dans ce cadre, le gouvernement de transition doit relever le défi de réduire le pouvoir des militaires, sans affecter leur intégrité institutionnelle.

Pour sa part, la droite politique jouit aussi d'un pouvoir établi par le régime précédent. Du fait de la décision de fixer des quorums élevés au Parlement et de la consécration de deux groupes dominants par le biais du système binominal. Cela se traduit dans les faits par une augmentation du pouvoir concret de ce secteur idéologiquement opposé aux propositions réformatrices de la CPD. L'impératif d'arriver aux accords avec la droite, notamment avec celle la moins attachée à la dictature, autrement dit Rénovation Nationale, donne à cette dernière une place privilégiée dans le processus de transition.

Quant aux entrepreneurs, pourtant traditionnellement proches du régime dictatorial, ils n'ont pas joué le rôle qu'ils escomptaient dans les négociations, n'ayant ni projet clair à défendre ni représentation directe sur le plan politique en 1990. Ils deviennent alors un acteur crucial pour la consolidation du modèle et la stabilité politique, du fait du rôle central du marché dans la nouvelle donne. La CPD doit rétablir confiance et stratégies au sein de l'entrepreneuriat, tout en montrant les preuves de sa volonté de perpétuer le modèle économique. L'ouverture internationale est la carte qui permet à la CPD de gagner les entrepreneurs à leur cause et de les séduire avec le projet démocratique.

D'un autre côté, la dimension éthico-symbolique constitue l'une des pierres d'achoppement de la légitimation du processus de transition. Les demandes concernant la vérité sur le terrorisme d'État, sur le sort des personnes disparues et l'application de la justice pour les coupables légitiment les exigences des organisations des droits de l'homme, notamment sur le plan international. La rationalisation des demandes, la supériorité morale des victimes et la condamnation mondiale des crimes placent le gouvernement devant un paradoxe : comment donner une réponse aux familles tout en protégeant la « sécurité personnelle » des militaires (Garretón, 1991). La notion de « justice autant que possible » prend ainsi toute sa valeur dans le scénario d'une transition dans l'impasse. Le discours de la réconciliation constitue un axe stratégique qui permettra de gérer une telle divergence d'intérêts : les gestes de pardon des uns

envers les autres sont présentés par le discours de la CPD comme la condition de possibilité de la démocratie, taisant délibérément l'échec intrinsèque de la volonté de faire aboutir toute quête de vérité en des-historisant de cette manière le processus politique.

Quant aux enclaves socio-culturelles auxquels Garretón fait référence, leur présence dans la société se fait sentir en termes de fragmentation, d'atomisation sociale et d'élitisation de la politique. Le déroulement d'un tel processus de transition centré, depuis la décennie des années 80, sur les élites politiques du pays exclue les acteurs des organisations sociales et configure une nouvelle matrice sociopolitique. Le fait d'avoir privilégié les accords entre les élites au profit de la politique professionnelle expulse la société civile des espaces décisionnels. Cet aspect est à mettre en rapport avec la faible démocratisation sociale promue pendant le premier gouvernement de la transition (en termes d'inégalités, d'expansion des instances de participation à la prise de décisions, etc.). À ce sujet, Cecilia, experte en politiques sociales, ancien ministre des secteurs sociaux et représentante OCDE, raconte que pendant cette période, « *il y a eu des gens de la coalition qui disait 'on ne parle même pas des droits parce que ça va créer de l'empowerment et on ne sait pas où ça va finir'* ».

Ainsi, les enclaves les plus enracinées se trouvent sur le plan socio-culturel dans la mesure où elles donnent lieu au changement des matrices sociopolitique et d'action collective qui définissent la forme structurelle de la démocratie néolibérale chilienne.

2. La démocratie protégée et le rêve dictatorial

2.1 Le relais démocratique : la CDP et la mission tutélaire

L'analyse des premières années de la démocratie implique celle du processus de légitimation du projet socio-économique de la dictature. En effet, la notion de démocratie protégée développée pendant la période autoritaire est consacrée par la Constitution de 1980 et finalement mise en pratique pendant ladite transition.

Dans son discours de *Chacarillas* (1977), Pinochet proposait de reconstruire le pays à partir de l'implantation d'une nouvelle démocratie qui soit autoritaire, protégée, technicisée, intégratrice et de participation sociale. Il avançait cette perspective avant de la matérialiser à travers un

pouvoir juridique qui protège le système, la liberté et la démocratie de ceux qui veulent les détruire. La mise en place de ce projet politique a lieu au début de la dictature, à partir du développement dudit État bureaucratique-autoritaire, théorisé par G. O'Donnell (1975) et d'autres pendant les années 1970. Celui-ci fait référence à l'apparition d'un État conçu comme le gardien du développement capitaliste en Amérique latine, qui fait un usage revendiqué de la force et de la répression pour réimposer le cours du projet élitiste-libéral. Il utilise les appareils étatiques pour expulser toute composante politique et sociale des propositions contre-hégémoniques. L'État bureaucratique-autoritaire imposé en dictature, lorsque le projet est défini, organise le relais de la consolidation démocratique du projet en laissant la place au modèle néolibéral démocratique, après la défaite de la légitimation institutionnelle par plébiscite de l'administration militaire.

Le grand défi du processus démocratique conduit par la CDP est de garantir aux élites civico-militaires la consécration du modèle socioéconomique et la réalisation du projet de démocratie protégée. Les négociations menées pendant la période pré-plébiscite ont pour but de tracer un chemin viable de continuité sans remettre en question les bases du modèle. Il s'agit d'un abandon « en-avant » des points de tension : les limites étant fixées en-dessous du cadre normatif, la Concertation fait acte de légitimation de la Constitution (Godoy, 1999).

La consolidation démocratique est indissociable de la consolidation néolibérale. Il s'agit de réaffirmer l'engagement ferme et sans réserve pris avec la démocratie conventionnelle et l'économie mixte de marché (Boeninger, 1997). La centralité devient donc technique et politique, pour aboutir à la réussite de cette installation (Vial, 1995). La légitimation de l'expérimentation néolibérale aux yeux des marchés internationaux devient un enjeu majeur. Fazio et Parada (2010), affirment que le processus de transition démocratique et de légitimation du choix économique est conduit par conviction par un secteur du gouvernement. On peut pourtant repérer des distinctions sur le plan de la distribution sociale de la croissance et du rôle de l'État en matière de régulation sociale. De ce fait, la réalité est que l'économie devient le principal capital de la transition et du processus de légitimation de la CDP (Garretón, 2012). Dans ce scénario, la récupération graduelle de la normalité politique et de la légitimation de l'ordre constitutionnel s'articule autour du néolibéralisme qui acquiert le statut de principe fondateur de la nation (Ominami, 2010).

Cette configuration de la nouvelle donne politique se déroule pendant les dix premières années post-dictature, dessinant les contours du projet démocratique resserré autour du néolibéralisme.

2.2 De la transition à la modernisation

La période analysée, bien que partie intégrante du processus global d'installation du régime démocratique, présente des dynamiques différenciées entre les deux gouvernements de l'administration post-dictatoriale. En effet, la période Frei essaie de s'éloigner de l'idée de transition malgré les continuités programmatiques avec le gouvernement d'Aylwin. Cette stratégie obéit à l'intérêt de consolider le modèle économique à partir de la poursuite du plan de modernisation initié en dictature pour ainsi le légitimer vis-à-vis de la population. On observe que la dimension démocratique qui prend une place centrale dans le discours de la CDP à la fin de la dictature et pendant son premier gouvernement, se déplace graduellement vers une dimension modernisatrice qui tente d'évincer la dimension politique.

Dans ce sens, la prise de décisions est l'affaire des experts et des acteurs des élites politiques traditionnels (les parties politiques, les militaires). Au-delà de la mobilisation sociale autour de la demande de démocratisation, les acteurs de l'opposition parviennent à capitaliser l'action collective pour augmenter leur pouvoir de négociation, prendre la tête du processus de transition et être ensuite élus au gouvernement. Pendant la période d'Aylwin, l'appel au calme, à la patience et à l'utilisation de la voie institutionnelle de demande sociale s'impose comme condition d'une gouvernance qui empêcherait le retour autoritaire. Donc, le laisser-faire des élites devient l'unique source légitime d'action. Tout mouvement de protestation ainsi que de discordance avec la politique de la CDP est expulsé du champ du politique vers la sphère du radicalisme inutile ou du terrorisme⁹⁶. La participation sociale est cantonnée aux élections des autorités et à l'utilisation de l'espace public, la société civile est écartée de la prise des décisions. Rappelons également que le système binominal empêche les acteurs qui ne font pas partie des deux grands blocs (la CPD et la droite UDI/RN) d'accéder aussi aux sphères de représentation. La politique devient une affaire professionnelle, ce qui s'ajoute à l'absence d'un projet-pays autour duquel les différents acteurs pourraient agir ou construire (Garretón, 2012). Le système des partis se restructure, notamment au sein de la CPD, à partir de la modération programmatique et de la distanciation d'avec la gauche, vers une configuration du type

⁹⁶ Plusieurs secteurs de gauche n'ont pas adhéré au projet de la CDP, tels que le Parti Communiste, la Gauche Chrétienne, le Mir, le Mapu-Lautaro et le Front Patriotique Manuel Rodríguez. Ces deux derniers sont les protagonistes d'épisodes de propagande armée et d'actions de récupération pendant la période Aylwin. Ils ont manifesté leur opposition à la légitimation du modèle économique et politique de la dictature, notamment le FPMR qui a exécuté la tête pensante de la Constitution de 1980, leader de l'UDI (parti de droite pinochetiste), Jaime Guzmán. Cet épisode a mis en évidence la faiblesse de la formule de la démocratie des accords ainsi que la position du gouvernement face à la gauche. Aylwin, ainsi que Frei, ont appliqué la loi antiterroriste contre le groupes de la gauche armée.

profesional party (Alegre, 2007). Cet aspect s'approfondit pendant le gouvernement de Frei à partir de la dimension modernisatrice, tout comme le rôle protagoniste de l'entrepreneuriat qui se retrouve placé au-dessus des acteurs politiques. Les pouvoirs de facto tels que les militaires, les partis politiques, les entrepreneurs et les médias prennent possession de la politique (Ibid.) : la pratique politique et la prise de décisions est un espace réservé aux élites.

Quant aux secteurs de l'intellectualité progressiste qui constituent une niche de la pensée depuis les centres indépendants (CAI) sous la dictature, le processus critique qu'ils vont suivre accompagne la libéralisation politique. Ceux-ci deviennent en effet les intellectuels organiques de la CPD et forment un front socio-idéologique qui rejoint progressivement les files de l'administration gouvernementale (Joignant, 2005), notamment à partir du développement des programmes de modernisation de l'État. On observe donc une fusion graduelle entre les politologues et les hommes politiques qui a pour effet de vider la sphère de l'analyse sociopolitique du processus de toute critique. Ainsi, ce passage de la transition à la modernisation, comme un axe du projet démocratique, se réalise dans un processus progressif de dépolitisation et de technicisation des décisions publiques.

Depuis le début du gouvernement d'Aylwin, l'un des défis prioritaires est de faire face aux conséquences sociales indésirables du modèle de la dictature, à savoir la pauvreté. Aussi, la réalisation du paquet des mesures sociales constitue un enjeu majeur de la première décennie post-dictature. Cependant, le but est de diminuer rapidement les taux de pauvreté et d'indigence sans déstabiliser le budget fiscal et, surtout, sans altérer le plan de croissance et de modernisation. De cette façon, la technocratie devient la science de la gestion démocratique et l'efficacité, la base de la rationalité *concertationniste* qui se déploie notamment à partir de la lutte contre la pauvreté et le plan de modernisation de l'État.

Ainsi, la question démocratique elle-même est déplacée au profit d'autres questions plus pratiques, telles que la gouvernance et les stratégies de consensus. Le déplacement du processus de transition est le résultat de l'invisibilité des enjeux transitionnels et de la rationalisation de cette période par des consignes technocratiques : la durée, l'objectivation partielle des enjeux par le biais des rapports, de la place des agences gouvernementales et non-gouvernementales, etc. (Joignant, 2005) L'objectif est de « suspendre » la transition ainsi que le débat sur les limites de la démocratie implantée pour installer l'hégémonie du principe d'efficacité sur le principe de délibération (Joignant, 2002).

Les deux aspects mentionnés, à savoir l'élitisation et la technicisation de la politique, caractériseront le déplacement de la transition vers la modernisation comme l'axe du processus post-dictatorial. Le gouvernement de Frei clôture sa période en la présentant comme le symbole

de la clôture définitive de la transition, comme le rite de passage accompli par les démocrates. Ainsi, une fois la Constitution et le modèle économique légitimés, une partie des enclaves cesse de représenter un obstacle. La démocratie joue, à la fin de la décennie, un jeu dont les règles sont acceptées et renforcées.

La gouvernance et la modernisation entraînent l'évanescence de la période des enjeux du politique que représentait la transition, en des-historisant son processus même à partir de la banalisation des enjeux normatifs (Ibid.). La démocratie protégée souffre d'a-politisation comme symptôme de la réussite de mise en œuvre du modèle.

2.3 La vedette de la post-dictature : la démocratie des accords

La démocratie des accords et la voie du consensus deviennent la clé de la gouvernance. Au-delà des contraintes héritées des négociations qui avaient été menées pour sortir de la dictature, la stratégie des alliances entre élites constitue aussi un moyen de légitimation du bloc au gouvernement face aux pouvoirs de facto existants ainsi qu'une preuve de son engagement ferme envers le modèle.

Boeninger (1997) exprime que cette formule est possible grâce à l'accord explicite entre le projet économique de la dictature et la proposition démocratique de la CDP. Cette formule s'installe comme le symbole de la reconstruction nationale, comme le signe de l'unité (Aylwin en Bengoa et Tironi, 1994). Dans ce sens, l'alliance avec RN pour la réalisation de la réforme fiscale, approuvée en un temps record (Foxley, 1997 ; Marcel, 1997), l'alliance stratégique avec l'entrepreneuriat qui se traduit par des relations fluides avec les investisseurs étrangers (Ominami, 2010) et la « récupération » de Pinochet de la justice espagnole qui l'a retenue à Londres, exécutée par Frei, constituent les points phares de la mise en œuvre de la politique des accords.

Ainsi, la sortie pactisée de la dictature dessine aussi la continuité d'une modalité qui exclue la citoyenneté de la discussion du projet sociopolitique et économique et qui discipline les partis progressistes en fonction des orientations des secteurs non-démocratiques (Gomez Leyton, 2010). Il s'agit d'une continuité conservatrice avec la conception autoritaire de la démocratie du fait d'une transition pactisée sans rupture constitutionnelle (Ibid.). Le consensus s'impose comme le seul chemin possible pour la gouvernance, dans un cadre de concentration du pouvoir

entre les mains de petits groupes. La démocratie des accords, prolongation des négociations pour sortir de la dictature, se propose comme un modèle qui permettra d'ajuster de façon graduelle la dimension sociale et l'insertion internationale du pays (Garretón, 2012). Il s'agit de conventions adaptatives du modèle économique et d'accords programmatiques sur la base du projet économique et politique présentés comme garantie de la gouvernance. Ainsi, dans cette stratégie, le débat même sur les caractéristiques et sur les limites de la transition et de la démocratie devient un facteur qui met en péril la stabilité politique (Ibid.).

Cet aspect se développe au fur et à mesure que la CPD se consolide au pouvoir, notamment pendant le gouvernement de Frei. À cette époque-là, le déplacement stratégique des axes politiques vers la dimension technocratique ainsi que la prédominance des équipes économiques mettent en évidence l'absence de participation sociale dans la réflexion sur l'agenda et sur la recherche de consensus, y compris à l'intérieur de la CPD (Joignant, 2002). Cette exclusion de la citoyenneté, qui rejoint la question de l'élitisation de la politique, crée un scénario favorable pour la gouvernance, dans un cadre de dépolitisation généralisée.

Le consensus devient l'outil de la construction du néolibéralisme démocratique, reprenant la tradition liée à l'exceptionnalité de la stabilité chilienne fondée sur les pactes entre classes (Salazar et Pinto, 1999). La CPD et sa formule démocratique se légitime face aux pouvoirs factuels grâce à sa réussite sur le plan économique et à sa gestion des enjeux politiques de la transition. La politique des accords permet de sortir de la scène restreinte en termes institutionnels, héritée de la dictature, et de reprendre la vocation négociatrice historique des élites.

3. La maquette à monter : les clefs du modèle

L'esprit de réussite envahit les couloirs de *La Moneda* et les bureaux de la Concertation quant à la réorganisation du projet néolibéral et à l'installation d'une rationalité étatique technique, moderne et efficiente. Cependant, les taux de pauvreté et d'indigence constituent sans conteste le talon d'Achille du modèle. L'implantation brutale du système économique pendant la dictature, les transformations du système de protection sociale ainsi que les crises récessives et l'échec de la formule du « ruissellement » (*chorreo*) mettront en évidence que les corrections des conséquences sociales du modèle dépendront de l'action politique, et non des dynamiques du marché. Sachant que lorsque la CPD assume le gouvernement, le taux de population vivant

sous le seuil de pauvreté et d'indigence avoisine les 50%, il est urgent de mettre en place un paquet de mesures capable de traiter les sujets les plus explosifs au niveau social pour assurer la gouvernabilité.

Dans ce cadre, la réforme fiscale de 1991 devient l'outil principal pour obtenir le budget du paquet social sans altérer le modèle par des mesures distributives ou par la configuration d'un système central et public de protection sociale. Le but de la CPD est de diminuer les chiffres négatifs du modèle, tout en maintenant et en approfondissant la conception du social imposée par la dictature, à partir d'une subsidiarité plus élargie et techniquement efficace. Les continuités concernant la conception de la gestion du social semblent importantes, pourtant l'investissement réalisé par les premiers gouvernements post-dictature, s'éloigne de la politique minimaliste et libérale-radical du néolibéralisme sauvage des années 1980. Les démocrates sont convaincus que seule l'action de l'État sur le marché peut corriger les effets sociaux pervers du système.

Donc, l'objectif est de subsidier l'accès aux biens et aux services de base tels que le logement, la santé ou l'éducation pour la population en situation de pauvreté dans les plus brefs délais. La politique sociale de la CPD se propose d'intégrer au développement les secteurs les plus exclus du processus. La stratégie de croissance avec équité ou de croissance en justice sociale, a donc pour but de corriger les faiblesses du processus précédent, où la modernisation n'était concentrée que sur certains secteurs. L'objectif est de réduire le retard des secteurs qui n'ont pas pu s'incorporer à ce processus (Foxley, 1995 ; García et Schkolnik, 1995) et de démocratiser le processus de modernisation du pays. Cette conception de la politique sociale implique que l'État devient un acteur actif et permanent de la régulation du déséquilibre des bénéfices du système, à partir de l'action correctrice de l'investissement sur certaines populations. Ce modèle remplace la subsidiarité des situations extrêmes ou des situations de crise qui avait été mise en place par le régime autoritaire (Garcia et Schkolnik, 1995). La lutte contre la pauvreté devient alors un front de bataille en faveur de la gouvernance.

Sous ce prisme, la diminution de la pauvreté est obtenue dans les deux gouvernements de la transition. La mobilisation sociale est réduite par rapport à la période post-récessive de la dictature, la demande sociale, canalisée par les instances institutionnelles ; l'initiative publique n'est pas dépassée par l'euphorie démocratique. La pauvreté est réduite de 51% à 26,2% (pauvreté et indigence) en 2000, à la fin du gouvernement Frei, processus à mettre en lien avec l'augmentation des dépenses fiscales totales de 12,6% du PIB à 14,9% du PIB pour la même période. Ainsi, la croissance économique donne des signes de durabilité et l'on observe un taux

de croissance du PIB qui atteint 3.7 en 1990, une baisse de -0.8 en 1999, due à la crise asiatique, suivie d'une rapide récupération à 4.5 en 2000.

Pourtant, la diminution de la pauvreté grâce au plan de lutte contre la pauvreté promue par les gouvernements de la transition, ainsi que la croissance économique soutenue pendant la première décennie post-dictature, sont ternies par un phénomène qui va caractériser le modèle socioéconomique chilien : l'approfondissement des inégalités. Le coefficient Gini nous indique en effet une augmentation des inégalités parallèle à la diminution de la pauvreté : en 1990, le coefficient de Gini est de 0.56 alors qu'en 2000, il augmente à 0.58. Ces indicateurs transformeront la politique de lutte contre la pauvreté en un rideau de fumée qui cache les failles du modèle, installant l'inégalité comme la forme structurante du social en démocratie.

Chapitre 9

La dette sociale et l'État résiduel majoré

La priorité donnée au secteur social dans le programme de la Concertation des Partis pour la Démocratie (CDP) traduit autant une dette de l'implantation forcée du modèle économique pendant la dictature que la volonté d'en corriger les défauts afin de réactiver la croissance et le développement du pays.

Le défi n'est pas moindre. La paupérisation d'une vaste partie de la population pendant les années 1980 étant en grande partie responsable du mécontentement populaire envers le régime militaire, la transition se trouve confrontée à cette dimension tant à partir de la sphère politique du conflit qu'au niveau socioéconomique. Les stratégies adoptées pour combattre cette nouvelle question sociale néolibérale sont autant d'indicateurs pour comprendre le cours que va prendre la configuration de l'État social du modèle.

Dans cette optique, nous analyserons, dans ce chapitre, le déroulement du plan social de la transition à partir de trois axes. Le premier abordera le modèle de croissance avec équité proposé, depuis l'angle social. Nous présenterons ensuite les principales directives qui orientent l'action menée dans les domaines sociaux. Enfin, le troisième axe exposera les points critiques de la stratégie sociale de la transition.

1. La croissance avec équité

La période néolibérale post-autoritaire se présente comme une variation du modèle subsidiaire, basée sur le pari de construire un projet démocratique à partir de la consolidation du plan économique et d'en corriger les carences, notamment sur le plan social. La formule magique : la croissance avec équité, équation propre au néo-structuralisme. La clé de cette conception consiste à remplacer la formule de « moins d'État » par celle d'un « meilleur État » (Osorio,

2003). Il s'agit de concevoir le rôle étatique depuis son insertion dans une dynamique de croissance soumise à des critères d'efficacité sur le plan politico-social. En effet, rappelons que le modèle socio-économique se proposait, dans le contexte autoritaire, de contrôler les coûts sociaux et d'imposer au pays le libre-marché en tant qu'unique alternative possible, au nom du contrôle de l'inflation, (Friedman en Piñera, 1975). La forme politique du modèle économique n'est pas forcément indésirable à cette époque-là, ni pour les gouvernants ni pour les idéologues du système : *“Mi preferencia personal se inclina a una dictadura liberal y no a un gobierno democrático donde todo liberalismo esté ausente”* (citation de Hayek dans le journal *El Mercurio*, 1981).

Les gouvernants de la transition seront confrontés à la tâche de transformer la dimension politico-sociale pour légitimer le modèle économique. La construction d'un « meilleur État » implique donc de faire face à ce qui est identifié comme étant la dette sociale de la dictature ainsi que de relancer la croissance sans augmenter la misère. Pour les néo-structuralistes, le sous-développement, donc la pauvreté, n'est qu'une déformation du processus vers le progrès. Dans la mesure où le capitalisme est conçu comme la seule voie possible de développement, ses défaillances sont des impératifs à corriger pour continuer à avancer. Dans une logique anhistorique, cette perspective réédite des théories modernisatrices latino-américaines, en essayant de repérer les facteurs endogènes, à savoir les facteurs nationaux, qui empêchent la pleine modernisation. L'État est le promoteur du processus et, en tant que conducteur, il incarne le royaume de la raison, par-delà toutes les autres sphères (Osorio, op.cit.). Sur un plan descriptif et rationalisateur de l'action, cette approche conduit à l'invisibilité des processus d'interprétation des manifestations du social. L'équité économique devient une mesure de juste équilibre qui, grâce à l'action de l'État, permettra de corriger les défauts sociaux du modèle.

Cela dit, les démocrates prennent leurs distances avec les dictateurs : ce n'est pas le marché qui va permettre le ruissellement des bénéfices de la croissance mais l'État, modernisateur et rationnel, grâce à des mesures correctrices. Cette notion configure un défi majeur : transformer l'État en une entité technique, rationnelle, efficiente et pertinente, qui intervienne sur les dysfonctionnements du marché. Pour aborder la dette sociale depuis cette approche, nous ferons remarquer que dès la campagne présidentielle menée par Patricio Aylwin et la CPD en 1989, le projet démocratique repose sur le slogan « Croissance avec équité ». La proposition n'est pas de redistribuer les gains mais de réparer les défaillances dans une logique indemnitaire liée aux régimes libéraux de bien-être (Esping-Anderson et Palier, 2008), donnant à l'État une participation plus importante sur le plan de la distribution des opportunités d'intégration au marché. Cette logique étatique-indemnitaire introduit des mécanismes de justice sociale liés à

des investissements sociaux qui essaient de trouver des formules d'approche aux mesures égalitaires. Pourtant, ces mesures sont clairement distantes de la recherche d'un « égalitarisme à tout prix », tel que la gauche, historiquement parlant, se le propose (Giddens, 2001). Dans ce nouveau modèle, la concurrence économique est désirable mais à la condition qu'elle soit accompagnée d'une base éthique (ibid.).

Tout au long de la transition, l'on observera ainsi des tensions permanentes entre deux pôles de l'État minimal. D'un côté, un modèle de bien-être plus orthodoxe hérité de la dictature, lié aux New Rights (Pierson, 1998), qui propose le capitalisme comme le seul apte à corriger les failles sociales. Ce régime, nommé par Titmuss (1974) comme le modèle de bien-être résiduel (*the Residual Welfare Model of Social Policy*), identifie deux voies naturelles pour faire face aux besoins humains : le marché privé et la famille. D'un autre côté, on observe l'apparition d'un glissement timide vers une approche du modèle des politiques sociales connue comme l'accomplissement industriel (*the Industrial Achievement-Performance Model of Social Policy*). Celui propose des institutions de bien-être comme complément de l'économie, basées sur le mérite, la disposition au travail et la productivité (Titmuss, 1974).

Dans ce contexte, repérer les classifications possibles en dialogue avec les propositions en cours à un moment donné (comme l'influence des idées de la *British Third Way* sur les politiciens de la CPD au Chili, notamment vers la fin la période), nous permet de saisir les différentes logiques de penser le social. La révision des modèles européens de bien-être, bien qu'éloignés de la réalité chilienne, nous permet cependant d'illustrer leur influence sur les processus de configurations et de reconfigurations du social et du politique à cette période de réajustement au Chili.

Ainsi, la formule de croissance avec équité fait suite à l'expérimentation néolibérale qui a démarré avec l'implantation du modèle, sous l'influence des processus de libéralisation politique et/ou économique vécus dans des contextes aussi distincts que l'Europe de l'Est et le Royaume Uni post-Thatcher (Tironi, 2013). Bien que conçu par les néo-structuralistes comme une voie particulière qui accompagne la démocratisation politique au Chili, ce processus répond aux enjeux sociopolitiques d'une reconversion régionale vers un modèle imposé par le Consensus de Washington et l'ajustement structurel vécu pendant la décennie des années 1980 (Lautier, 2012 ; Moreno, 2007 ; Olmos et Silva, 2003).

À partir des années 1990, on assistera progressivement à l'homogénéisation des rhétoriques des gouvernements en Amérique latine, autour de la croissance, de la pauvreté et du suivi des Consensus, notamment ceux de Washington, Copenhague, Monterrey ou les Objectifs du Millénaire (Lautier, op. cit.). Quant au Chili, il apparaît en 1990 comme l'un des territoires du

continent qui a le plus dépensé sur le plan social par rapport au total de ses dépenses publiques (62%) (Ibid.) ; ce qui nous montre bien que la définition d'un régime de protection ne peut pas être établie par rapport à l'échelle des dépenses mais plutôt par rapport à la destination des dépenses concernant la dé-marchandisation de la protection des citoyens (Esping-Andersen, 2009). La CPD reprend la voie de l'investissement réparateur du système et choisit d'injecter des ressources sur le plan social, grâce à la réforme fiscale - abordée dans le chapitre 8 - qui va lui permettre de rendre visible l'action de l'État.

La croissance avec équité ne change radicalement ni le fondement de la politique sociale ni la logique de soumission à la politique économique. En effet, le rôle le plus actif de l'État en matière sociale est défini à partir d'objectifs globaux, de politiques asymétriques et subordonnées aux secteurs de la gestion économique. Pour illustrer cette approche, signalons que, pendant le gouvernement d'Aylwin, le comité social est coordonné par le ministre du Budget (Maira, 1997). Encore une fois, on comprend que le but est de rendre l'action étatique plus efficace, sans pour autant chercher à la transformer. Il s'agit de mettre en place une concertation et une articulation politico-technique depuis l'État, capable de faire face à la réalité du social (Raczynski, 1999).

Dorénavant, l'empreinte du modèle de croissance avec équité sera l'augmentation des dépenses, notamment le fort investissement réalisé en matière de lutte contre la pauvreté. Les dépenses augmentent jusqu'à atteindre 76,9 % entre 1990 et 1999, soit en pourcentage du PIB une augmentation de 13% à 17% pour la même période. Les résultats chiffrés parlent d'eux-mêmes : 38,6% de pauvres en 1990, plus 12,9% d'indigents contre 21,7% de pauvres et 5,6% d'indigents en 1998 (Raczynski, 2000). Néanmoins, l'on constate que les personnes qui se trouvent en-dessous du seuil de pauvreté ne bénéficient pas d'une augmentation considérable de leurs revenus ; si les chiffres de la pauvreté absolue diminuent, les résultats concernant la pauvreté relative sont moins évidents (Martner, 2009).

Quant à l'orientation des décisions prises par rapport à la politique sociale en coordination avec la politique macroéconomique, l'on observe qu'elle n'est pas guidée par des buts re-distributifs. Le modèle fonctionne en effet à partir de la mise en place des stratégies rationnelles qui permettront de maintenir un fort taux de croissance (Ibid.). Pour certains, il s'agit d'un modèle stratégique de croissance avec équité de basse-intensité (Ibid.), pour d'autres, d'un modèle intégrateur progressif (Raczynski, 1999 ; 2000) ou encore d'une matrice néolibérale corrigée (Garretón, 2010 ; Olmos et Silva, 2003). Au-delà des fondements qui permettent de pencher pour l'un ou l'autre de ces positionnements, il est indéniable que les continuités avec les politiques sociales de la période précédente sont patentes.

Le développement d'un État subsidiaire majoré se met en place, à partir de 1990, notamment à travers l'investissement dans quatre domaines : le logement, la lutte contre la pauvreté, la santé, l'éducation. Nous analyserons dans la partie suivante le sens de ces transformations, en l'illustrant par la politique de lutte contre la pauvreté, action phare des politiques sociales de la période.

2. Les corrections sociales : politiques sociales et démocratie

Sur un plan général, la politique sociale ne connaît pas, pendant les années 1990, de transformations structurelles. Pourtant le niveau des dépenses va présenter d'importantes modifications en termes d'impact et de visibilité de l'action étatique. La sophistication du ciblage devient la stratégie centrale des dépenses, cette fois-ci selon des critères rationnels élargis qui vont, à leur tour, s'étendre graduellement aux populations, aux secteurs ou aux territoires. Cette décennie sera connue comme l'époque du ciblage complexe. Dans ce cadre, la sophistication des instruments de mesures ainsi que la spécialisation de l'analyse des besoins (conceptualisation, mécanismes, coûts, etc.) vont progresser tout comme le plan modernisateur promu par l'État, notamment pendant la période de Frei. L'on assiste alors à une explosion des programmes sociaux, de dispositifs pour les plus démunis et à l'installation du débat sur les actions à mener face à cette nouvelle question sociale.

La mise en place massive des politiques ciblées va constituer la composante technique de l'équité. L'hypothèse de la sophistication du ciblage propose que la concentration des dépenses sur les populations les plus démunies évite la fuite des ressources publiques vers des populations qui ont une capacité de paiement (Raczynski, 1995) ; le ciblage représente donc le meilleur mécanisme d'efficacité pour obtenir l'équité sociale. Il se traduit par une subvention à la demande, à l'offre ou par zone géographique, en continuité avec les orientations du ciblage de la période précédente. Les critères de pauvreté ou de risque social orienteront la sélection des populations bénéficiaires de l'intervention.

Une fois établies les définitions générales concernant les mécanismes d'application, la question sera de définir les actions à mener envers chaque population dans chaque secteur d'intervention.