

Le retour de la contestation sociale et l'État de protection

Le XXI^e siècle s'ouvre au Chili sur l'arrivée du secteur politique lié à la fraction renouvelée du Parti Socialiste à la tête du pouvoir. Ricardo Lagos est élu comme le premier président socialiste après Salvador Allende ; ce sera ensuite au tour de Michelle Bachelet, première femme élue présidente, elle aussi socialiste. La période de quarante ans de développement du modèle sera clôturée avec le retour de la droite à *La Moneda* et l'élection du président Sebastián Piñera, représentant des secteurs qui ont fait partie du gouvernement militaire.

Alors que les dix premières années du siècle voient l'ascension des secteurs progressistes de la CPD au gouvernement, qui se démarquent des secteurs chrétiens de la CDP représentés précédemment par P. Aylwin et E. Frei, la deuxième décennie représente plutôt l'alternance au pouvoir, initiée par l'élection de l'Alliance pour le Chili, dans laquelle les partis de droite convergent.

Cette dernière étape de l'installation du modèle politico-économique est marquée par la consolidation de l'unité autour du projet politico-économique. L'on constate toutefois des accents spécifiques en termes de gestion du social et l'émergence d'une nouvelle perspective pour l'État social, notamment à travers les socles de protection sociale utilisés comme régulateurs de la triade marché-emploi-croissance. Il s'agit également d'une période où la contestation sociale va faire sa réapparition sur le plan politique, définissant les nouveaux enjeux sociaux depuis la restructuration socioéconomique de 1973.

Ce chapitre se divise en trois axes d'analyse. Le premier axe propose une synthèse du développement du modèle économique qui souligne les continuités et les ruptures avec les périodes précédentes. Nous passerons ensuite en revue les discours politiques qui émergent au cours de cette dernière étape, notamment le projet politique du néolibéralisme du XXI^e siècle, représenté par les trois styles présidentiels. Finalement, nous étudierons la construction d'un modèle axé sur une certaine conception de la démocratie, sur le traitement de la demande sociale et le rapport de l'État avec la citoyenneté, et la conception d'État de protection.

1. La sphère économique

En ce qui concerne le développement du projet économique, sur un plan général, les gouvernements du XXI^e siècle représentent plutôt la continuité, en matière économique, avec les administrations précédentes, notamment ceux de la même coalition. Pourtant, le besoin de faire face à une croissance inégale et de régler la dette de la démocratisation sociale fera émerger les notions d'égalité et de droits sociaux sur le registre du politique. Cette irruption du social dans le politique imprimera certaines inflexions au rôle régulateur de l'État en matière sociale, tant dans la sphère de la demande civile que dans l'agenda politique.

1.1 Lagos et les « rénovés » au pouvoir

Sur le plan économique, cette période se caractérise comme la consécration de la restructuration entamée en 1973, grâce à la consolidation du projet de rénovation de la gauche politique. Le siècle débute avec Ricardo Lagos à *La Moneda*. Ce dernier a fait partie du Groupe de Convergence Socialiste qui, au milieu de la dictature, propose d'analyser le modèle néolibéral à partir des défis qu'il pose à la gauche, ainsi qu'à partir de ses convergences avec les aspirations libertaires du socialisme et les critiques provenant de l'Europe de l'Est. Une analyse qui propose donc de construire la démocratie depuis ce nouveau libéralisme plutôt que depuis le retour à l'État (Tironi, 2013).

L'année 2000, le gouvernement de Lagos commence sa gestion au milieu de la récupération de la crise asiatique qui a traversé le précédent gouvernement de Frei. Il s'agit donc, dans un premier temps, de réactiver l'économie. La croissance atteint 6% en 2004, dynamisée par le projet d'ouverture internationale grâce à la signature du Traité de Libre Commerce (TLC), notamment avec les États-Unis, l'Union Européenne et la Corée du Nord (Solervicens, 2005). À partir de là, l'on observe le développement d'une stratégie qui, malgré sa continuité avec la décennie précédente, va imposer une orientation aux gouvernements progressistes du XXI^e siècle : la consécration de l'ouverture économique à travers l'établissement d'alliances étrangères et l'éloignement de la région en termes de constitution d'un bloc économique. En effet, la négociation du TLC avec les États-Unis se réalise au milieu des négociations pour l'entrée du Chili au Mercosur (Marché du Cône Sud). La signature du TLC exclut *de facto*

l'intégration du pays à l'alliance régionale dans la mesure où elle implique un pacte commercial de renforcement des marchés internes (au cône sud) pour faire contrepoids à la machine commerciale du nord. Malgré cette manœuvre, le Chili n'affiche pas une volonté de développer son marché interne à partir d'une stratégie régionale et son discours reste très ambigu car également marqué par la volonté d'intégrer le Mercosur (Fazio et Parada, 2010). L'intégration internationale du pays se réalise en priorité par son entrée directe sur les grands marchés internationaux.

Sur le plan interne, Lagos concrétise un consensus avec le monde de l'entrepreneuriat, suivant l'agenda Pro-Croissance, pour établir une alliance tacite avec les élites du pouvoir économique. Ce choix obéit dans un premier temps à la stratégie politique qui cherche à rassurer le monde des entrepreneurs après l'arrivée au pouvoir d'un personnage dont le parcours politique est issu du marxisme. Le but est d'élaborer une proposition économique-technique, et non politique, pour calmer les peurs - historiques - de la droite et des élites économiques (Garretón, 2012). Le pari est de rester concentré sur les niveaux de croissance économique. D'un autre côté, la révolution technologique apparaît comme l'un des défis macroéconomiques du gouvernement de Lagos. L'installation d'une infrastructure moderne et l'utilisation d'outils technologiques dans la gestion publique, ainsi que sur le plan domestique, deviennent une priorité pour la réussite du projet économique (Covarrubias, 2004).

Sur le plan économique-social, Lagos lance l'implantation d'un modèle de protection sociale qui sera ensuite approfondi par Bachelet et repris par Piñera. On observe que pendant le gouvernement de Lagos, les indicateurs de la pauvreté diminuent de 20,5% à 13,7%. Sur la même période, le GINI connaît une baisse de 0.58 à 0.54.

La mise en place de politiques sociales plus « garantistes », pourtant encore ciblées soit sur les secteurs les plus démunis soit sur des problématiques précises, donne une perspective plus élargie du problème de la pauvreté. L'investissement social est fait à travers des programmes qui permettront d'élargir la lutte contre la pauvreté, entamée dans les années 1990 sous l'angle de la vulnérabilité sociale. Les dépenses sociales totales vont atteindre 622.700 pesos par habitant, avec une croissance annuelle de 3,2 % pendant ce période. Ainsi, même si la croissance annuelle des dépenses totales est légèrement inférieure à celle des gouvernements précédents de la CPD, le montant total d'argent dépensé est clairement supérieur : 371.400 pesos par habitant pendant la période d'Aylwin, 489.000 pendant le gouvernement de Frei (CIEPLAN, 2013).

Cela explique peut-être que les six ans de gouvernement de Lagos seront bien évalués par la population. Précisons toutefois que les résultats des enquêtes montrent que le président Lagos

obtient de bons scores notamment parmi les secteurs les plus riches du pays (78,9% d'approbation dans les secteurs aisés et les couches moyennes-aisées) tandis que ces pourcentages descendent dans les strates à faibles revenus (67,4%) (Morales et Saldaña, 2008). Finalement, pendant cette période, la mobilisation sociale, notamment celle des étudiants, va investir l'espace public au point de mettre l'agenda et la gestion du gouvernement suivant en difficulté. En effet, la protestation sociale va émerger en réponse à la marchandisation des secteurs sociaux et de la protection, à la précarisation des conditions du travail ainsi qu'au décalage entre la croissance du pays et les inégalités vécues¹³⁶. Nous ne pouvons certes pas affirmer que cette période annonce un cycle d'agitation sociale qui s'articule systématiquement en tant que résistance au modèle ; pourtant l'émergence des divers focus de conflit, ainsi que des événements de protestation, nous amènent à penser que certains aspects ont changé dans la manière de vivre la société néolibérale (Gómez Leyton, 2008).¹³⁷

Dans cet esprit, le gouvernement de Lagos ouvrira autant la consécration du modèle sur le plan politico-économique que la visite de la contestation sociale contre le modèle, mise sous silence pendant la transition démocratique.

1.2 Bachelet et la dernière chance

L'année 2006 représente un point d'inflexion important de la période : l'élection de Michelle Bachelet, après une campagne présidentielle éloignée des partis de la coalition, met en évidence la crise de confiance de la société civile envers la CPD. « *Elle n'est pas là grâce à l'establishment, mais malgré l'establishment de la Concertation* », (Silva, 2007), dira l'un de ses proches collaborateurs, le ministre de Budget, Andrés Velasco. Dans ce cadre, au milieu d'un discours axé sur la citoyenneté, la protection sociale et l'anti-technocratie, Bachelet est élue, devenant ainsi la première femme présidente de l'histoire du pays, avec 53,5% des voix, en ballottage face à Sebastian Piñera (Ibid.).

¹³⁶ Pour une visualisation de l'augmentation des événements de contestation sociale au Chili à partir des années 2000, consulter le travail du "Comité de Seguimiento del Conflicto Social y la Coyuntura Latinoamericana de Chile", de l'Observatorio Social de América Latina-Osal, rattaché à CLACSO.

¹³⁷ Le néolibéralisme est entendu dans ce sens en tant que politique économique qui s'est transformée en un type spécifique de société capitaliste, où la conception néolibérale est hégémonique, produisant une culture, une politique et une citoyenneté néolibérales. Ses caractéristiques principales sont la configuration de sociétés politiquement conservatrices, médiatiques, dépolitisées, marchandes, fragmentées sur le plan social. (Brescia, 2000 ; Gómez Leyton, 2002 y 2008).

Sur le plan économique, le gouvernement de Bachelet constitue un continuum du modèle de croissance, d'épargne et d'intégration internationale du gouvernement de Lagos. Au niveau général, la croissance économique est d'environ 5,8% jusqu'en 2008 et l'inflation, contrôlée, enregistre une baisse qui stabilise les chiffres autour de 3% annuels.

Pourtant la crise mondiale des capitaux de 2008, dont l'origine est le marché de la banque aux Etats-Unis, va tout de même affecter le pays, malgré les économies substantielles (de l'ordre de 1% du PIB annuel) que le gouvernement avait pu réaliser, grâce à une loi adoptée en 2017, la loi de Responsabilité fiscale (loi N°20.128). Dans un premier temps, la crise est surmontée grâce à cet excédent budgétaire fiscal qui devient alors la vedette de l'administration économique de Bachelet. Cette loi fait partie de la politique d'équilibre structurel qui propose la création de fonds souverains dans le but de cumuler des revenus extraordinaires, provenant notamment du cuivre, dans le Fonds de stabilisation économique et sociale, le Fonds de réserve pour les retraites et le Fonds de contingence du chômage (Gouvernement du Chili, 2010). Une telle politique d'économies fiscales permettra non seulement d'affronter la crise de 2008 sans déstabiliser la situation du pays mais aussi de créer le Plan de dépenses fiscales extraordinaires, en 2009 qui financera des initiatives en matière sociale, telles qu'un voucher d'allocations familiales, la réduction des impôts, un plan d'investissement public et les emplois d'insertion d'urgence, pour ne citer que les plus importantes (Ibid.).

On le comprend, le gouvernement de Bachelet se caractérise comme celui qui réalisera les plus importantes dépenses publiques depuis 1973. De fait, les indicateurs montrent des dépenses en forte hausse à partir de l'année 2006, dans un contexte de croissance annuelle de l'ordre de 9,3%, soit presque 3 fois la croissance moyenne enregistrée par le gouvernement précédent.

Néanmoins, la plupart des dépenses vont assez vite servir à limiter les effets de la crise économique mondiale de 2008, qui affecte les économies des pays centraux. Bien que pendant la période de Bachelet, les dépenses en investissement social aient été importantes, en 2009, le gouvernement admet que, malgré ses réserves, l'économie locale entre en récession et décrète alors un budget pour le Plan d'urgence, dans le but de faire face aux conséquences sociales de la crise. « *À Santiago du Chili aujourd'hui on est tous keynésiens* », déclare Velasco, faisant allusion à l'inévitabilité de l'intervention étatique face à la crise (Fazio et Parada, 2010) et paraphrasant le Nixon du début des années 1970 : « *We are all Keynesiens now* »¹³⁸.

Au regard de tout cela, cette période se caractérise par l'importante popularité de la présidente dont le taux d'approbation avoisine 84% en 2010 et qui se maintient encore vers la fin de la

¹³⁸ Nixon en: Harvey David, *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford University Press, UK, 2005, p. 13.

période, même après le tremblement de terre de l'année 2010 qui a dévasté les pays¹³⁹. Les bases du soutien du gouvernement se trouvent parmi les secteurs les plus démunis ; ainsi, en 2008, elle reçoit 57,1% de soutien dans les couches populaires (Morales et Saldaña, 2008).

Par ailleurs, l'autre aspect à identifier comme une réussite de la période Bachelet, en termes de consolidation du modèle économique et de ladite ouverture internationale, fait référence à l'intégration du Chili à l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économique) en 2009. L'intégration du Chili comme pays membre consolide sa position mondiale de pays émergent ainsi que son adhésion au club des pays les plus riches du monde. Cela étant, il importe de signaler que la période de Bachelet traversera des épreuves politiques majeures, notamment la mobilisation des élèves du secondaire, tout au début du gouvernement. Cette demande sociale entrainera une adaptation permanente de l'agenda politique ainsi que des mesures sur le plan social, mesures qui vont caractériser la politique des dépenses de la présidente (Garretón, 2010) La forte militarisation du sud du pays à cause de la répression exercée depuis le gouvernement sur la lutte d'autonomie du peuple originaire mapuche va également briser la perception que la démocratisation politico-sociale est achevée. Tout compte fait, l'on constate que la consolidation du modèle, malgré la crise mondiale, mettra en évidence le prix de son développement. Le gouvernement de Michelle Bachelet enregistrera une hausse des chiffres de la pauvreté ainsi que de l'indicateur Gini. La pauvreté augmentera à 15,1%, l'indigence à 3,7% et le Gini à 0,55. Cette hausse intervient malgré les dépenses sociales totales qui montrent une croissance de 16,9% et totalisent environ 9,3% annuels pendant la période, soit les plus importantes depuis 1973. Elle survient également malgré l'institutionnalisation du système de protection sociale, notamment grâce à la mise en place de la réforme de la retraite solidaire et le programme *Le Chili grandit avec toi*, visant les populations les plus vulnérables. En définitive, les indicateurs socioéconomiques de l'administration Bachelet vont finir en baisse.

¹³⁹ Données sur le site d'Adimark, l'entreprise de sondages d'opinion la plus répandue au Chili. <http://www.adimark.cl/es/estudios/archivo.asp?id=6>. Consulté le 27/07/2014.

1.3 Piñera, le nouveau style

La CPD perd les élections présidentielles en 2009. Frei Ruiz-Tagle, l'ancien président, est battu par Sebastián Piñera en ballottage. La CPD obtient 26,62% des votes contre 44,03% pour le candidat de l'Alliance pour le Chili. Le nouveau président est économiste, symbole d'une droite entrepreneuriale, héritier de l'œuvre de la dictature et frère de José Piñera, ancien ministre de Pinochet et responsable de la réforme du système de prévoyance ainsi que de la réforme du travail.

Après 20 ans de gestion du modèle libéral-démocratique, la Concertation passe donc le contrôle à la droite. La défaite se réalise dans un cadre de totale stabilité et de consensus parmi les élites. Donc, le défi qui se pose à S. Piñera est d'assurer ce consensus pour maintenir le modèle économique et social mis en place. Ainsi, dès la prise du pouvoir, le 11 mars 2010, et au milieu du violent tremblement de terre puis du tsunami qui ont secoué le pays, le gouvernement de Piñera se propose de réaliser la réactivation totale de l'économie.

Pendant cette période, la croissance économique arrive à 5,8% environ, le PIB augmente et l'inflation se stabilise autour de 3,2% (Banque Centrale, 2014). Ce gouvernement se caractérise par la hausse des investissements et l'efficacité de sa gestion. Loin de proposer une rotation de la politique économique, il instaure une continuité centrée sur la croissance et l'efficacité, sans transformation du modèle de développement.

On peut observer que cette troisième période de la consolidation du modèle économique démontre la solidité du pacte des élites, axé sur le projet. Carlos, ancien ministre du gouvernement de Piñera, exprime :

« Le gouvernement de Piñera fut-il un cinquième gouvernement de la Concertation ? Bien sûr, autant qu'on peut dire qu'il fut plutôt un cinquième d'un gouvernement de droite. Je pense que l'un des attributs du Chili est le regard historique de convergence sur le fait que le moteur de la société, ce sont les entrepreneurs. Les différences entre Lagos ou Frei ou Piñera sont plutôt de l'ordre du langage dans ce sens. »

L'on repère en effet des aspects de continuité avec la politique économique de la CPD qui vont consolider la solidité du projet, tout en laissant émerger certaines critiques dans les rangs les plus orthodoxes du néolibéralisme. L'un des aspects de continuité est la prise en main de

l'héritage de Bachelet en matière de responsabilité fiscale, car depuis les bons résultats de l'investissement social en situation de crise, le gouvernement décide de perpétuer cette pratique. Le deuxième aspect est l'augmentation du taux d'imposition : le gouvernement réalise deux réformes (2010 et 2012) qui augmentent les impôts et installent ce mécanisme comme système de régulation. Les secteurs les plus libéraux attaquent ces mesures, argumentant que, par leur biais, Piñera validerait la thèse historique du centre-gauche qui propose de régler le problème des inégalités avec des réformes fiscales (Libertad y Desarrollo, 2014). Dans cette optique, les réformes fiscales représenteraient moins une volonté isolée d'augmentation des ressources que la consolidation d'un rôle actif de l'État qui, au-delà des nuances, fait partie d'un projet unique des élites.

En réalité, les différences qui opposent la gestion de la CPD de celle de l'Alliance pour le Chili vont se situer surtout sur le plan de la gestion du social. Dans ce cadre, Piñera approfondit une logique de voucher qui radicalise les initiatives de la CPD concernant les transferts directs. Les vouchers d'allocations familiales et le Revenu éthique social sont deux exemples de la conception de la politique sociale du gouvernement de droite. La notion d'investissement à travers les transferts de fonds ou *cashes transfers* produit finalement une diminution de la pauvreté à 14,4%, à la fin du mandat, ainsi que la baisse du Gini à 0.52. Pourtant, si l'on observe la progression des dépenses sociales globales, la moyenne annuelle va se situer autour de 4,1% sur toute la période, soit la moitié de l'investissement social du gouvernement précédent.

Bien que les résultats économiques de la période Piñera semblent très positifs, le mécontentement social face au modèle se manifeste avec plus d'ampleur. Les mobilisations pour l'éducation paralysent le système éducatif pendant une partie de l'année 2011. La demande sociale se concentre sur la nécessité de mettre fin au but lucratif du système d'éducation et sur l'exigence de qualité. Au rassemblement initial des étudiants universitaires vont rapidement se rajouter les lycéens et collégiens (protagonistes de la « révolution pingouin » de 2006), ainsi que les professeurs et la société civile. Cette mobilisation devient la protestation la plus massive et puissante organisée depuis le retour de la démocratie.

Le gouvernement de Piñera traversera également l'épreuve des manifestations du sud du Chili, connues comme les protestations de Magallanes ou le « deuxième *puntarenazo* ». Les habitants de l'extrême sud du pays s'organisent en effet pour protester contre l'augmentation du prix du gaz et déclenchent des mobilisations qui paralyseront toute la région, bloquant les routes d'accès et obligeant le gouvernement à changer le ministre de l'Énergie.

Ces deux mobilisations ont fortement impacté le gouvernement de Piñera et remis en question la légitimité sociale du modèle politico-économique. Les scores d'approbation du

gouvernement chutent à 23%, niveau le plus bas depuis 1990 (Avendaño, 2013). La proposition du président de mettre en place des équipes techniques pour faire face aux défis de gestion va s'évanouir dès la première année et son gouvernement va vite récupérer des formules et des visages emblématiques du *pinochetisme*. La fin de la période Piñera va mettre en évidence la profonde fissure qui sépare le projet des élites et les attentes d'une population qui, au-delà de l'illusion de l'accès à la consommation et à la modernisation, demande de plus en plus de régulations du modèle en matière de protection sociale et d'accès aux services.

Finalement, on constate que la période 2000-2013 consolide le modèle sur un plan économique et perfectionne la politique sociale et économique. Malgré des différences de gestion, cet état de fait va consacrer, d'une part, la voie chilienne du néolibéralisme implanté en dictature, en donnant une forme démocratique au projet autoritaire et, d'autre part, le mécontentement de la population, fixant ainsi le point d'inflexion du modèle en termes de gestion du politique et du social.

2. Le discours univoque et la clôture du possible

Dans cette partie, nous analyserons la gestion politique du modèle économique sous les différentes administrations qui arrivent au pouvoir entre les années 2000 et 2014 : les gouvernements de la consolidation démocratique. Comme nous l'avons vu dans le deuxième chapitre, pendant la décennie de la transition, le questionnement du choix économique n'a pas semblé pertinent pour répondre aux demandes de démocratisation sociale et politique ; la proposition officielle étant d'améliorer le modèle en rendant le système plus juste à travers un processus de modernisation de masse. C'est une fois passée l'étape de transition que la consolidation du modèle économique devient un véritable choix politique. La position des gouvernants pendant cette dernière période va dans le même sens que leurs prédécesseurs : le défi est de combattre les défaillances du système, tout en perfectionnant le modèle. La concurrence économique s'intensifie sous l'effet de l'intégration internationale, tout comme la concurrence politique interne qui surmonte le clivage de la transition qui s'organisait autour du soutien à la dictature.

La fin des années 1990 annonce un malaise par rapport à l'intégration de la citoyenneté au projet démocratique, vue à travers la seule participation au marché. La concurrence généralisée sur le plan des services liés aux droits, tels que la santé, l'éducation ou la prévoyance, expose la fragilité d'un système caractérisé par la précarité de la population en termes de protection. Dans ce cadre, depuis l'administration de Lagos, le discours gouvernemental fait référence au principe d'égalité plutôt qu'à celui d'équité, proposé pendant la transition. La question devient un pari et n'est plus un facteur que l'on aborde dans la mesure du possible. Chaque gouvernement de la période apportera donc son sceau dans sa réponse au défi de créer un modèle néolibéral citoyen qui permette de gérer les inégalités qui traversent la société chilienne. Bien que suivant la même perspective économique, les trois périodes développent des styles particuliers dans l'approche politique du sujet. Il s'agit pour chacun de ces gouvernements d'imprimer sa marque et de consacrer le modèle sur le plan politico-culturel. Nous allons maintenant analyser les facteurs qui vont fonder la compétitivité politique de cette période.

2.1 Les empreintes présidentielles de la période de consolidation

La figure de Lagos émerge de la CPD comme le triomphe de l'aile rénovée du socialisme, autrement dit comme le représentant d'un progressisme néolibéral. Ce secteur actualisera la nouvelle élite politique qui avait timidement commencé à occuper les bureaux de *La Moneda* dès 1990 : les politiciens-technocrates, des démocrates libéraux formés au sein des meilleures universités étrangères.

L'histoire de Lagos est issue de l'éclecticisme, élément qui constituera sa faiblesse autant que sa force. Sa trajectoire démarre par son adhésion au marxisme et se poursuit par la configuration d'un discours placé sous le pragmatisme des années 1980, visant la réussite de la sortie pactisée. Il deviendra le symbole d'une rénovation socialiste qui se teinte de néolibéralisme progressiste (Mella, 2011). De la doctrine à la rénovation, les fractures de son discours finissent par créer une figure charismatique qui devient le signe des temps nouveaux, de la légitimation du modèle. Dans ce cadre, Lagos met davantage en valeur ses attributs de technocrate-entrepreneurial que son discours républicain, plus proche de sa trajectoire politique. Le but est de démontrer sa

capacité à assurer la continuité de la politique économique et, de cette façon, de rassurer les élites économiques (Silva, 2007).

Quant à son cabinet, il reste plutôt politique, car au-delà des orientations fortement technocratiques de son gouvernement, il applique un style autoritaire et censeur qui laisse peu d'autonomie à ses ministres (Ibid.). En effet, la période de Lagos représente, dans la donne *concertationniste*, la restitution de l'autorité présidentielle implantée dans l'imaginaire politique des élites comme l'un des piliers de la culture politique du pays depuis Portales. Cette autorité se fonde en effet sur la réappropriation d'un autoritarisme illustré qui remémore l'époque du tri-ministre (Ortiz, 2006). Un tel héritage colonial qui privilégie l'ordre et la stabilité politique sur l'exercice même de la démocratie va reporter sur son image la confiance des entrepreneurs et la consécration de sa figure de grand homme d'État. De cette façon, cette génération de politiciens reprend la place qu'elle avait perdue après la chute du gouvernement d'Allende et surmonte le traumatisme de « cesser d'être des dieux » (Tironi, 1984), dans le sens d'avoir été évincée des sphères du pouvoir par la relégation et l'exil.

Sur le plan économique, la conduite semble irréprochable malgré la baisse des résultats macroéconomiques par rapport aux gouvernements précédents. L'approfondissement de la *néolibéralisation* ainsi que l'implantation du *néo-portalianisme* vont renforcer la conception du système qui fait référence à celui-ci comme le mécanisme de restitution du pouvoir des élites (Harvey, 2005). La stratégie politique est de se rapprocher de l'élite politico-économique afin de démontrer son adhésion au modèle (Mella, 2011).

Le néolibéralisme adopte la forme néo-structuraliste qui conçoit l'État comme le régulateur des imperfections du marché ainsi qu'un protecteur des plus démunis. L'État participe à la régulation du marché mais ne le supprime pas (French-Davis 1988, en Camargo, 2007). Le modèle de croissance en égalité, continuité du modèle de croissance en équité, devient alors une formule modernisatrice néo-structuraliste qui suit l'opération légitimatrice du modèle, initiée en 1990 (Camargo, 2007). Cette formule signifie la clôture des possibilités imaginables et l'adoption du modèle comme unique possible ; dans ce cadre, l'égalité ainsi que l'équité deviennent des objectifs techniques, dépourvus de tout caractère de confrontation et placés hors de toute lutte politique (Ibid.).

Le projet est revitalisé grâce aux composantes du plan d'inclusion des plus démunis, notamment à travers des garanties établies sur le plan de la protection sociale qui répondent à la dette sociale de la CPD, sans altérer le système. On observe ainsi le nouveau tour que prend l'opération légitimatrice qui, outre le fait de mettre fin à plusieurs des enclaves autoritaires de la transition, aborde les enjeux du politique sous le prisme de la protection sociale.

De son côté, lorsque M. Bachelet arrive à *La Moneda*, les espoirs des secteurs progressistes vont alimenter le principal pari de la présidence. En effet, cette candidature porte, d'une certaine manière, les attentes de ceux qui ont été nommés les « auto-flagellants », autrement dit les socialistes qui revendiquent toujours le projet de démocratisation sociale et économique qui avait mobilisé leur participation au processus du NO puis à la CPD.

Sa candidature devient un phénomène politique car elle naît du vide de la CPD. La rénovation de l'image du bloc à partir de la figure d'une candidate femme et éloignée des élites traditionnelles, donne un nouvel espoir aux partis de la coalition (Garretón, 2011). Malgré une campagne fondée sur un axe de citoyenneté et de parité de genre, la candidature de Bachelet est une décision strictement partisane, pactisée au sein de la CPD (Ibid.). Dans ce sens, le gouvernement de Bachelet (2006-2010) est traversé par plusieurs contradictions. Au profil citoyen négocié stratégiquement par la CPD, on peut ajouter la contradiction par rapport à la tension technocratique/politique qui existe entre le discours et la pratique de Bachelet. En effet, pendant sa campagne, elle développe un discours anti-technocratique alors même qu'elle forme son cabinet en prenant appui sur une alliance avec *Expansiva*, le bureau des think-thanks réunis aux États-Unis, pour technocratiser la politique chilienne.

Sur le plan économique, la gestion Bachelet, très efficace, permet de gérer la crise de 2008 sans mettre en danger le modèle, grâce aux mesures prises par Velasco, ministre du Budget et leader d'*Expansiva*. Pendant cette période, le modèle se renforce donc à partir de mesures techniques mises en place depuis le niveau central ; il démontre ainsi que le technocratisme devient la composante structurelle du *bacheletisme* (Silva, 2007).

Pourtant, ce gouvernement n'arrivera pas à établir un agenda clair pour la constitution d'un État de protection sociale qui concrétise la continuité avec le président précédent. Depuis le début de la période, même si la notion de protection est au cœur de son programme de gouvernement, elle ne s'ancre pas dans un référent concret de politique publique (Garretón, 2011). Il s'agit d'un slogan promu par l'administration Bachelet, qui porte son empreinte personnelle et qui, au-delà des continuités structurelles, développe une nouvelle stratégie des socles de protection, en lien avec les directives de la Banque Mondiale. Suite à la proposition d'État social installée par Lagos, la période de Bachelet reprend la formule et met en place un système de socles de protection sociale pour les plus démunis. La conception de Bachelet combine la perspective d'égalité d'opportunités avec un ciblage sophistiqué qui focalise soit par rapport à certaines populations soit par rapport aux prestations. C'est cet aspect que nous aborderons en détail dans cette partie.

Ainsi Bachelet construit sa popularité sur la création dudit système de protection sociale ainsi que sur le développement d'un style maternel et d'une sensibilité proche des intérêts des personnes. La notion de morale des gouvernants, de devoir en matière sociale et l'aspect insupportable de la misère se superposent à la stratégie de technicisation des dispositifs d'aide et de multiplication d'initiatives hautement complexes. On observe donc pendant ce mandat : d'une part, l'installation d'un style de grande sensibilité et très médiatique, d'une autre, la tension entre l'orientation sociale-démocrate du discours politique et la direction économique néolibérale, en d'autres termes, la tension entre politique-technocratie.

Ces aspects caractérisent non seulement un gouvernement dont le taux de popularité sera élevé mais aussi l'effondrement de la CPD, 20 ans après la sortie pactisée de la dictature (Garretón, 2011). Dans ce cadre, il importe de signaler une gestion erratique des différentes crises : la crise économique 2008, la crise de l'éducation, la crise des travailleurs en sous-traitance, entre autres. Le seul objectif clairement identifiable est non seulement de ne pas remettre en question le modèle mais surtout de le perfectionner.

Ainsi, la CPD atteint son objectif de légitimer le modèle économique de la dictature en sacrifiant son capital politique. La coalition se brise et perd sa place dans la conduite politique du pays à cause des différentes fractures entre les secteurs qui s'étaient réunis pour récupérer la démocratie. L'œuvre de la CPD finit de rendre le modèle intouchable avant de le redéposer entre les mains de ses parents biologiques.

Dès son arrivée au pouvoir, Piñera annonce la priorité de son gouvernement : réactiver l'économie post-crise et renforcer le système des économies fiscales.

Il n'y a rien d'étonnant à cela si l'on prend en compte le fait que Piñera est l'un des entrepreneurs les plus riches du pays et de la planète, selon la classification du magazine Forbes (2014). Sa famille est à la tête de nombreux secteurs d'activité du pays ainsi qu'à l'origine de l'implantation du modèle pendant la dictature. Son frère José Piñera est l'un des leaderships des Chicago Boys.

Piñera se trouve confronté au défi de se légitimer face à la population comme un homme d'État et de faire oublier son image d'entrepreneur. Il est le représentant indiscutable du pouvoir économique qui essaie d'amener l'entreprise de la gestion publique vers la réussite. Pour cela, il propose de faire face aux défis socio-politiques en approfondissant la perspective technocratique mise en place par la CPD. Pour ce président formé à Harvard, la technocratie est l'outil principal de la gestion du social. Il place donc à la tête de son gouvernement des équipes techniques qui, tout en respectant les contingents politiques, essaient d'appliquer les règles de la science de l'économie au monde politico-social.

Cette offensive technocratique a comme premier but la réussite de la reconstruction post-tremblement de terre. En effet, les critiques par rapport à la lenteur du processus ainsi qu'à la qualité des logements vont miner les quatre années de gestion Piñera. Il devra ensuite faire face aux mouvements sociaux qui finiront par éroder sa popularité : la longue mobilisation pour l'éducation et le *Magallanazo*. Au bout de deux ans de gestion médiatique-technocratique du gouvernement et la chute du taux d'approbation à 23%, c'est au tour de la vieille-garde de la droite de prendre les rênes de l'affaire. Les dirigeants des partis de droite (Rénovation Nationale et l'Union Démocrate Indépendante) ainsi que des visages vedettes de la dictature vont investir les bureaux de *La Moneda* et conformer les nouveaux cabinets politiques (Avendaño, 2013). La gestion politique reprend la voie plus classique, le volet économique garde la prééminence et les réformes des systèmes de protection tels que le SENAME sont stoppées. Quant au système de protection sociale mis en place par Bachelet, bien qu'il ne soit pas abandonné, les investissements y seront inférieurs et l'accent est surtout mis sur les transferts directs. Dans ce contexte, la droite évalue positivement les résultats de la période sur le plan économique. En revanche, sur le plan politique, la coalition n'est pas parvenue à installer un imaginaire de droite qui mette en valeur le développement économique d'un État subsidiaire des libertés économiques. (Libertad y Desarrollo, 2014).

3. Démocratisation sociale et économique : la dette inéluctable

Bien que nous ayons placé les différentes étapes de l'administration du modèle sur un continuum, nous tenons à différencier les accents qui imposeront certaines inflexions à l'inertie observée pendant la transition. En effet, depuis sa campagne présidentielle, l'on observe que Ricardo Lagos met des distances avec les discours que la CPD avait tenus jusqu'alors, en ce qui concerne la croisade modernisatrice. Sa campagne ainsi que son agenda vont souligner clairement le besoin égalitaire du processus modernisateur et la dette en matière de démocratisation sociale et politique.

Sur le plan politique, Lagos propose des réformes de la Constitution de 1980 - cadre institutionnel de la démocratie imposé par la dictature - qui finiront par supprimer la figure des sénateurs à vie. Rappelons que c'est également pendant ce mandat que le caractère inamovible des généraux des forces armées sera révoqué.

Quant au processus de démocratisation sociale, pendant cette première présidence de la période, on constate des avancées importantes telles que la promulgation de la loi du divorce, la création des Tribunaux de familles, la suppression de la censure cinématographique, la séparation de l'aide sociale à l'enfance à partir de la loi de Responsabilité pénale juvénile et l'allocation chômage (Ortiz, 2006). De plus, pour résoudre la dette de l'État en matière de violations des droits de l'homme, Lagos demande la conformation de la Commission Valech, qui enquêtera sur les crimes de torture, prison et exil et reconnaitra 28.459 victimes des crimes de lèse humanité, dont 1244 mineurs (Rapport Valech, 2004). À la suite de la publication du rapport de cette commission, l'État mettra en place une politique de réparation pour les victimes.

Par ailleurs, le discours sur la modernisation cède progressivement la place au discours sur l'approfondissement de la démocratie, tant sur le plan politique que socio-économique. À son tour, Bachelet renforcera cette dimension, tout en soulignant l'importance de la croissance économique et de l'intégration internationale. L'égalité de genre constitue le slogan le plus puissant dès le début de sa période, d'où des initiatives importantes dans ce domaine, telles que la création de centres de prise en charge des victimes de violence conjugale, l'augmentation de la couverture des troubles de santé mentale, la parité des postes et des salaires (Gouvernement du Chili, 2010).

Par la suite, le gouvernement de Piñera manifestera la volonté d'approfondir les progrès de la démocratisation sociale et politique. En effet, il démarre son mandat avec la proposition de réformer le système binominal des élections, autrement dit de transformer le régime de participation politique de la dictature. Bien qu'il n'y parvienne pas, il réussit tout de même à faire changer les conditions de participation des électeurs grâce à la mise en place de l'inscription automatique sur les listes électorales et du vote volontaire.

Sur le plan politico-social, Piñera transforme le ministère de Planification sociale en ministère du Développement et reprend le discours de la modernisation sous l'angle de l'inclusion sociale. Dans ce cadre, il met en place le Revenu éthique pour les secteurs les plus défavorisés, renforçant ainsi la conception de l'intervention minimale de l'État et la place de la méritocratie (Libertad y Desarrollo, 2014).

Le déroulement d'un processus graduel de démocratisation de certaines conceptions de la société et de l'appareil institutionnel hérité de la dictature, aura lieu tout au long de la période de consolidation du modèle. Ce processus est accompagné de l'augmentation de la demande et de la contestation sociale, à partir des années 2000, ainsi que de l'augmentation de la compétitivité électorale qui a pour conséquence la fin du soutien inconditionnel à une CPD vue comme le gestionnaire historique de la démocratie. Dans ce sens, on peut dire que la partie de

la dette de démocratisation socio-économique et politique que la transition n'a pas réglée commence à miner les fondements de la confiance qu'une part importante de la population a placée dans la CPD. Force est de constater une dissolution graduelle du clivage autoritarisme/démocratie qui définissait les luttes politiques et la reconfiguration des partis depuis les années 1980. À ce sujet, Agüero et Tironi (1999) observent un déplacement de ce clivage traditionnel vers une personnalisation des préférences, par-delà les adhésions politiques, conséquence du retrait de l'État de la vie sociale et de la place prédominante laissée au marché. En effet, si l'on compulse les registres de participation électorale, on trouve qu'en 1989, 84,6% de la population en âge de voter s'est exprimée à travers les urnes, chiffre qui descend à 70,1% en 1999 et à 56,7%, en 2009 (Contreras et Navia, 2013).

Au phénomène de la diminution de la participation électorale s'ajoute l'augmentation exponentielle de la contestation sociale. La demande liée à l'éducation, sans aucun doute, va déstabiliser le début des trois gouvernements analysés ainsi que les bases institutionnelles du système éducatif hérité de la dictature et géré par la CPD. L'agenda suivi dans ce domaine représente un créneau de conflit pour les trois administrations de cette période. Sans conteste, la mobilisation sociale se manifeste sur plusieurs fronts à partir des années 2000 et met en conflit le rôle de l'État face au modèle (OSAL Chili¹⁴⁰). Si les réponses sont diverses, le rapport de l'État à la demande sociale démontre une continuité intrinsèque avec la matrice de traitement des conflits implantée depuis les années 1980, autrement dit une réédition du modèle néoconservateur (Contreras, 2006) et de la répression policière. Ainsi, les différents gouvernements vont mettre en place des solutions politiques aux conflits, surtout orientées vers la recherche de consensus avec la base des partis, par le biais d'instances de dialogues, marquées par une sous-représentation sociale et un caractère clairement élitiste.

Quant aux réponses de l'État, elles sont variées. Lagos propose des instances de dialogue, en particulier lors du conflit de l'éducation, mais impose d'abord la démobilisation des étudiants, des professeurs et des travailleurs de la CUT (Centrale Unitaire de Travailleurs). Pour sa part, Bachelet propose la composition de Commissions consultatives présidentielles (CAP) pour aborder les conflits les plus complexes, notamment dans le domaine de l'éducation et pour le conflit des travailleurs du cuivre en sous-traitance, d'où émergeront des réformes de lois. De son côté, Piñera reprend la même formule - un dispositif auparavant utilisé par la CPD - lors du

¹⁴⁰ Les données sur l'augmentation de la contestation sociale sont fournies depuis l'année 2000 par l'Observatoire Social de l'Amérique latine OSAL, CLACSO. <http://www.clacso.org.ar/institucional/1h1.php?idioma=>, consulté le 04/08/2014.

conflit étudiant, en proposant une « Table de Dialogue » qui n'aboutira pas et ne permettra pas au gouvernement de contrôler les manifestations.

Pendant cette période 2000-2013, la stratégie utilisée pour aborder la contestation sociale résulte de la combinaison du « bâton et de la carotte », c'est-à-dire de Dialogue plus Répression, réponse qui obéit à la tendance de criminalisation de la contestation sociale observable dans certains pays de la région à partir des années 1990 (Svampa, 2007). Ainsi, la sécurisation des conflits sociaux, la naturalisation du social et l'intégration par la voie du marché sont-elles consacrées comme la formule de la consolidation néolibérale pour faire face à la demande sociale.

Dans ce cadre, l'émergence d'une réponse politique qui stabilise le modèle, notamment sur le plan de la gestion du social et de la protection, devient un impératif. L'État de protection sociale s'installe comme la solution face à la dé-protection immanente du système. L'État social revisité, donc résiduel-majoré, deviendra autant la clé de la gouvernance du mécontentement social que celle de la légitimation du modèle de démocratisation sociale par le biais du marché.

3.1 L'opération re-légitimatrice

Dans le cadre de la consolidation du modèle politico-économique, la notion de protection sociale prend une place importante depuis les années 2000. L'objectif de cette partie n'est pas d'aborder le sujet en détail mais d'introduire plutôt une interprétation du sens de cette dimension dans le projet politique du siècle nouveau.

Face à la crise de représentation que connaît la CPD, face à sa dette inéluctable en matière de démocratisation socio-économique et au retour de la demande sociale, le positionnement de l'égalité comme l'un des piliers du projet sociopolitique des années 2000 semble une conséquence logique. La revitalisation du modèle demande la re-légitimation des mécanismes d'intégration. Dans ce cadre, l'émergence d'un État de protection néolibéral oblige à repenser le rapport entre l'État et la société civile. La protection sociale émerge comme un besoin individuel de base ainsi qu'une réponse aux nouveaux risques des sociétés de marché, notamment dans le monde occidental européen. Cependant, la réalité de l'Amérique latine, éloignée de cette configuration, est également distante du sens même de la protection.

Sur le continent, notamment dans le contexte chilien, la tension entre la mise en œuvre des mécanismes de solidarité sociale institutionnalisée et la perspective de contention/cooptation sociale, sont les deux côtés de la médaille. La construction des systèmes de protection sociale

résulte donc d'une dynamique de gestion du social tiraillée entre les élites conservatrices, les élites progressistes et certaines conquêtes des mouvements sociaux, notamment à partir des années 1990 au Chili, sous l'angle de la lutte contre la pauvreté. Ainsi, la conception des droits sociaux, loin de constituer le cœur du débat, n'est que timidement présente. Le défi des élites est de contrôler la pauvreté qui met en danger la croissance et la stabilité sociopolitique (Salazar, Pinto, 1999).

La configuration d'un modèle de relations entre l'État, le marché et la société civile à partir de l'implantation du néolibéralisme au Chili, ne fait pas qu'effacer les dynamiques de tensions sur la construction de la protection sociale. Elle inaugure également un processus historique, d'abord par la force puis par le consensus, où le rôle de l'État face à la population change ainsi que le rapport de la population elle-même à ses demandes envers l'État. Dans ce sens-là, le processus de marchandisation/dé-marchandisation permanente que l'on observe dans les services de protection sociale pendant les années post-dictature, notamment les initiatives observées pendant la période 2000-2013, obéit au contexte marchand recadré par le modèle néoconservateur décrit par Lechner (2006). Il configure une société sous tension entre l'étatisation et la marchandisation des droits, ce qui a été appelé la « stratégie de la minorité consistante » (Op.cit.) nous montre que la force n'est pas la seule façon d'établir l'ordre ni de configurer le rapport entre les acteurs, mais que les mécanismes de légitimation du modèle d'organisation sociétale jouent aussi ce rôle.

Ainsi, dans la configuration sociétale qui émerge de l'organisation marchande implantée par la dictature et légitimée en démocratie, l'État joue un rôle marginal, bien que croissant, dans la protection sociale des individus. Dans cette donne, les sujets interpellent les espaces du lien social classiques, tels que la famille, sans sur-solliciter l'État par la demande sociale, malgré la contestation émergente. De cette façon, on observe qu'au Chili, le poids de la famille dans la sphère de la protection est placé au cœur de la conception d'assurance des risques, au point de devenir le pilier social du Chili néolibéral (Araujo, Martuccelli, 2012), remplaçant la figure protectrice de l'État. Donc, même si dans le discours, l'on observe des avancées dans la construction d'une perspective de protection sociale fondée sur le rôle de l'État, la société chilienne reste très attachée à sa conception traditionnelle en raison des processus d'individuation croissants, provoqués par la légitimation du modèle sociopolitique et économique (Ibid.).

Ce phénomène permet justement la proposition d'un concept minimaliste, ambigu, restreint, à l'image de celui qui est proposé à travers les programmes fortement ciblés de Lagos, du système de protection sociale de Bachelet et du Revenu éthique de Piñera. L'État joue un rôle

compensateur qui repose sur le principe de dissociation des sphères du social, du politique et de l'économique (Rosanvallon, 1995). L'appel au social apparaît comme la revitalisation discursive des décalages de l'ancien État-providence européen liée à une certaine nostalgie des imaginaires socialistes. À l'opposé, l'action concrète se construit selon un paradigme technocratique qui cible les plus vulnérables pour assurer un modèle de dépenses minimales et efficaces, capable d'insérer les individus à la vie économiquement active et de garantir des taux intéressants de retour fiscal, sous le regard d'un État investisseur qui prépare plus qu'il ne répare (Esping-Andersen, Palier, 2008). Ainsi, l'équité puis l'égalité sont des objectifs techniques dans un paysage d'inégalités légitimes.

La protection sociale, vue sous cet angle, instrumentalise le discours des droits pour sophistiquer le ciblage des politiques sociales et de la gestion efficace de la pauvreté afin de construire une perspective citoyenne. C'est pour cela que ce modèle ne pose pas de contradictions à la gestion de Piñera, malgré les différences politiques avec ses prédécesseurs, même si son gouvernement va ralentir les initiatives pour se concentrer sur les transferts directs. L'État de protection sociale semble donc constituer le retour à une opération re-légitimatrice et la source d'irrigation du néolibéralisme chilien du nouveau siècle.