HAL open science

Le bilan en demi-teinte du second mandat de Michelle Bachelet

Antoine Faure, Antoine Maillet

To cite this version:

Antoine Faure, Antoine Maillet. Le bilan en demi-teinte du second mandat de Michelle Bachelet. Les Études du CERI, 2018, 233-234, pp.32 - 36. 10.25647/etudesduceri.233-234.05 . hal-03444385

HAL Id: hal-03444385

https://sciencespo.hal.science/hal-03444385v1

Submitted on 23 Nov 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

Le bilan en demi-teinte du second mandat de Michelle Bachelet

par Antoine Faure et Antoine Maillet

Une fois encore, Michelle Bachelet a cédé l'écharpe présidentielle à Sebastián Piñera. Elle a conclu son second mandat avec une approbation de 23 % selon l'enquête d'opinion de référence (CEP). Huit ans auparavant, à la fin de son premier mandat, la même enquête lui attribuait 78 % d'opinions favorables. Les sondages ne sont assurément pas le seul indicateur à considérer pour tirer le bilan d'un mandat présidentiel, mais dans ce cas précis, l'inversion mérite réflexion. Cette seconde présidence aurait-elle donc été un échec ? Pour mettre en perspective la popularité de la présidente chilienne, nous procédons à une analyse pluridimensionnelle de ce mandat, en prenant en compte les scandales politico-financiers, les difficultés politiques et de gestion, mais aussi les réformes plus ou moins importantes réalisées. En définitive, ce bilan est aussi l'occasion de s'interroger sur la place qu'elle pourrait occuper dans l'histoire, inscrivant ainsi la réflexion dans un questionnement plus général sur les rapports entre le temps électoral et le temps plus long du changement social. Cette seconde présidence aura-t-elle semé les germes d'une nouvelle ère ouverte en 2011 ? Ou s'agit-il d'une parenthèse à contre-sens d'une histoire qui chemine inexorablement vers l'apathie politique et l'individualisme économique forcené incarnés par Sebastián Piñera ? Plus prosaïquement, nous nous attachons à resituer les événements politiques de ces quatre dernières années dans un questionnement sur une possible redéfinition du système politique et des politiques publiques, qui était au cœur de la campagne de Bachelet.

Un parcours du combattant

A l'aune de notre présent immédiat, ce second mandat de Bachelet pourrait se résumer à une série de crises déclenchées par des scandales politico-financiers ainsi qu'aux tensions au sein de sa coalition et du gouvernement. Pour voir plus loin que cette écume du combat partisan, il faut inscrire cette analyse dans la continuité des changements discursifs provoqués par les mouvements sociaux de 2011, qui ont ébranlé les fondements de la discussion politique dans le pays, et particulièrement le consensus supposé autour du modèle économique hérité de la dictature. Durant la campagne de 2013, Bachelet s'est inscrite dans le sillage de cette lame de fond, notamment en proposant trois grandes réformes sur la fiscalité, l'éducation et pour une nouvelle Constitution. Sur ce programme, et grâce à une popularité savamment entretenue lors de son précédent mandat, elle a été élue triomphalement (62 % des voix au second tour) et disposait d'une majorité claire au parlement.

Cependant, cette situation apparemment idéale s'est révélée plus fragile qu'il ne pouvait sembler au premier abord. Sa coalition Nouvelle majorité, qui s'étend du Parti communiste (PC) – nouveau venu – au Parti démocrate chrétien (DC), a connu des tensions permanentes. Sans jamais toutefois se fracturer, ce large arc partisan a souvent été contraignant, tout comme les dissensions plus souterraines entre réformistes volontaristes et technocrates nostalgiques

de la très prudente Concertation[1]. Ces divergences ont fortement perturbé la première année de gouvernement, qui s'est cependant conclue par quelques succès – promulgation de la réforme fiscale, vote de la réforme politique entérinant la fin du scrutin binominal – qui semblaient être de bon augure pour les autres réformes annoncées. C'était sans compter sur la déflagration provoquée par la succession des affaires politico-financières, à partir de février 2015. Parmi les multiples enquêtes sur le financement des partis politiques par de grands groupes économiques, mais aussi sur leur ingérence dans la procédure législative, celle dont les révélations ont le plus marqué l'opinion publique concernait le couple Dávalos-Compagnon. Fils et belle-fille de Bachelet, ils sont au cœur de l'affaire Caval (du nom de l'entreprise dont Compagnon est l'actionnaire principale), soupçonnés de trafic d'influence relatif à l'achat et à la revente de terrains pour une opération immobilière.

Bien que Bachelet ait pris ses distances, sa popularité a fortement chuté[2], et plus globalement, son gouvernement s'est enlisé. Son dauphin présumé, Rodrigo Peñailillo, impliqué dans le scandale SQM[3], a dû démissionner, marquant un coup d'arrêt dans les réformes. Bachelet a ainsi engagé une nouvelle étape, résumée par la formule « le réalisme sans renoncement », dont la mise en œuvre a été confiée au nouveau ministre de l'Intérieur Jorge Burgos, démocrate-chrétien au profil beaucoup plus conservateur. Ce slogan peut aussi être lu comme une forme de *mea culpa* envers un grand patronat vent debout contre la réforme fiscale et inquiet de la relative faiblesse de la croissance économique (2,1 % tout de même[4]). S'est ainsi ouverte une période confuse, parsemée de différends entre la présidente et ses ministres qui se sont traduits par une rotation – inhabituelle selon les standards chiliens – des postes les plus importants. Les entrées et sorties aux portefeuilles-clés de l'Intérieur et des Finances témoignent ainsi des changements de lignes politiques. Jorge Burgos est resté en poste un peu plus d'une année, marquée notamment par un voyage de la présidente en terres mapuches (Araucanie) sans qu'il en soit prévenu, alors que le ministère de l'Intérieur est en charge du dossier. Lui a succédé le très effacé Mariano Fernandez (DC lui aussi), qui a conclu le mandat de façon polémique avec l'application de la loi antiterroriste à l'encontre des activistes mapuches, avant de devoir y renoncer sur ordre de la présidente, inquiète du sort de grévistes de la faim dont la vie était en danger.

Michelle Bachelet est aussi la première présidente chilienne de la période post-dictatoriale à avoir nommé trois ministres des Finances durant le même mandat. Renvoyé au moment de la réorientation vers un « réalisme sans renoncement », l'économiste Alberto Arenas – pourtant loin d'être un hétérodoxe – n'était par exemple pas du goût des marchés. Son successeur Rodrigo Valdés, plus orthodoxe, s'est ensuite publiquement opposé à d'autres membres du gouvernement à plusieurs reprises, sans recevoir l'appui de la présidente. Ce

[1] Nom de la coalition social-démocrate qui précédait la Nouvelle majorité (1990-2010), dont Michelle Bachelet avait été la candidate en 2006, et qui n'incluait pas le PC.

[2] Elle a perdu quinze points parmi les avis favorables entre novembre 2014 et avril 2015 (toujours selon l'enquête CEP) pour atteindre à peine 33 % de confiance.

[3] L'affaire portant le nom de la Société chilienne de chimie, connue comme Soquimich ou SQM, a trait à un financement occulte de personnalités politiques de tous bords, dont des proches de Michelle Bachelet ayant participé à sa campagne électorale.

[4] Mais ce chiffre est le plus bas depuis les années de la crise asiatique.

traitement tranche avec le soutien dont avait toujours bénéficié Andrés Velasco, intouchable ministre des Finances lors de son premier mandat. Ainsi, Valdés a dû accepter de porter une proposition de réforme des retraites dont il ne voulait pas, contrairement à la ministre du Travail, qui avait repris le slogan populaire : « *no un peso más para las AFP* »[5]. Il a finalement démissionné en août 2017, en même temps que le ministre de l'Economie, à la suite du conflit ouvert à propos du projet de la mine Dominga[6]. Partisan de ce dernier, il n'a pu s'imposer face aux réticences du ministre de l'Ecologie, qui a eu gain de cause.

Cet épisode rend bien compte d'une rupture dans la manière de gouverner de Bachelet, en comparaison avec son premier mandat. Cherchant par tous les moyens à mettre en œuvre son programme malgré un contexte politique adverse, elle a poussé à bout ses ministres et a mis la pression sur sa coalition, avec un certain succès. En effet, malgré les difficultés, différentes réformes ont été promulguées dans le secteur de l'éducation : gratuité dans le primaire et le secondaire « subventionnés », et dans le supérieur pour les étudiants issus des familles les plus modestes ; « démunicipalisation » dans le primaire et le secondaire ; nouvelle grille de salaires et perspectives de carrière pour les professeurs. Au cas par cas, la présidente a respecté ses engagements de campagne, quitte à passer en force, et même si le contenu des projets suscite parfois des doutes quant à leurs conséquences sur le long terme[7]. Pour ce qui est de la troisième grande réforme, Bachelet n'aura pu mener à bien le processus constituant, mais elle a quand même à son actif une importante réforme du système électoral, une réforme du financement de la vie politique, et la mise en place du droit de vote pour les Chiliens résidant à l'étranger (sans compter la fin du scrutin binominal déjà mentionnée). A cela s'ajoute une réforme de la législation sur le travail relativement favorable à la syndicalisation, et la très symbolique légalisation de l'avortement, même réduite à des circonstances extrêmes (viol ou mise en danger de la vie de la mère). Sur la question des crimes de la dictature, elle a acté la fermeture de Punta Peuco, la prison privilégiée des militaires condamnés, et proposé l'ouverture au public des archives de la commission Valech, qui pourrait permettre d'ouvrir de nombreux procès. Ce nouveau style de gouvernement, plus direct et incisif, fait dire au très influent sociologue Eugenio Tironi que cette seconde présidence de Michelle Bachelet est clairement marquée par son expérience au sein de l'Organisation des nations unies (ONU) entre les deux mandats[8]. On peut même supputer que la présidente projette un retour au sein d'ONU Femme (avec peut-être le secrétariat général en ligne de mire). Mais plutôt que de jauger de la personnalisation de l'exercice du pouvoir, il nous semble plus intéressant de réfléchir à la portée de ce mandat, entre le temps électoral et le temps plus long du changement social.

[5] Que l'on peut traduire par « Pas un sous de plus pour les administrateurs de fonds de pension ».

[6] Après divers recours, le processus d'évaluation de l'impact écologique de cette mine envisagée dans le nord du Chili s'est conclu par une décision du Conseil des ministres qui a rejeté le projet, au grand dam du ministre des Finances.

[7] Les réformes sur l'éducation se heurtent clairement à l'opposition du conseil des recteurs des universités privées (pour des raisons parfois radicalement différentes), aux virulentes critiques venues des universités publiques ou encore à la pression des mouvements sociaux. Dans ce jeu de négociation, les réformes sont parfois vidées de leur sens.

[8] « Eugenio Tironi : El punto de referencia de Bachelet es la comunidad progre que dejó en NYC », *Diario Financiero*, 25 septembre 2017.

Renouveau ou parenthèse ?

Sans rentrer dans une analyse fine des contenus de chacune de ces réformes, la présidence Bachelet a sans aucun doute été la plus active depuis le retour à la démocratie. Cependant, elle n'a pas rencontré de soutien populaire, malgré un léger redressement en fin de mandat[9]. Cet éloignement de l'opinion publique s'est manifesté dans les candidatures en lice pour l'élection présidentielle, dont Sebastián Piñera était le grand favori. La DC s'est présentée seule pour la première fois depuis 1970, et ce qui reste de la coalition de Bachelet a été concurrencé par les forces nouvelles du Frente Amplio, qui jouaient la carte de la rénovation politique (avec un écho encore limité au-delà de la gauche critique et des réseaux sociaux)[10], et dont la candidate a quasiment atteint le second tour de l'élection présidentielle.

Cette seconde présidence de Michelle Bachelet est donc contrastée mais appelle néanmoins à un nécessaire recul historique. Si elle n'a pas profondément transformé les bases du modèle économique et politique chilien, la fin de son mandat comme certains de ses choix initiaux ont une résonnance historique. Le retour du PC dans une coalition gouvernementale, quarante ans après le coup d'Etat, en est un exemple. Ses militants ont d'ailleurs joué un rôle important dans la création du ministère de la Femme, la légalisation contrôlée de l'avortement et les dispositifs de gratuité universitaire. Toutefois, leur participation au gouvernement les a éloignés de mouvements sociaux – étudiants, régionalistes, écologiques, du service public ou contre le système de retraite – qui restent actifs, et ils ne se sont pas reconnus dans les réformes qu'ils avaient pourtant contribué à mettre à l'agenda gouvernemental.

Reste à observer comment ces mouvements sociaux vont évoluer et comment le nouveau président de la République Sebastián Piñera va s'accommoder des politiques publiques engagées par son prédécesseur. Les mouvements qui ont éclos durant son premier mandat pourraient en être renforcés, spécialement s'il en vient à remettre en cause les réformes de Bachelet sur l'éducation, comme l'y incite une grande partie de ses soutiens. On pourrait alors voir se manifester l'appui populaire qui a fait défaut lors de leur mise en œuvre. La question des retraites – au sujet de laquelle une proposition de réforme a été rédigée mais pas votée – sera aussi centrale, dans la foulée du plébiscite citoyen « No + AFP » du 29 septembre 2017 à l'occasion duquel 96 % du million de votants revendiqués a exprimé son souhait d'un retour au système de retraites publiques.

Deux tendances profondes se dégagent donc du second mandat de Michelle Bachelet. Dans le domaine des politiques publiques, l'hégémonie sans contrepoids des contraintes économiques (dites « techniques ») sur les considérations politiques semble s'atténuer. Dans un pays dont l'héritage dictatorial réside en partie dans une forte tendance à condamner le conflit politique pour privilégier une décision supposément technique, plusieurs réformes (fiscale, de l'accès à l'université ou encore la proposition d'introduire un principe de solidarité

[9] Les cotes de popularité sont passées de 21 % à 23 % entre août et octobre 2017 selon le CEP, et ont atteint 35 % (Adimark) et 34 % (Cadem), selon des instituts de sondages concurrents.

[10] Cependant, l'aspect critique du Frente Amplio est régulièrement remis en cause par les analystes qui y voient de profonds traits sociaux-démocrates. Voir C. Fuentes, « Qué es el Frente Amplio? », Blog de *Radio Cooperativa*, 9 août 2017.

dans le système des retraites) et prises de position politiques (changements de ministres des Finances, retrait du projet Dominga) donnent à penser qu'un rééquilibrage entre ces critères de décision est en cours. Caricaturée par ses adversaires qui n'y voient qu'une perte des acquis de la période du « consensus », cette tendance est toutefois fragile. La redéfinition encore timide des coordonnées du *policy-making* à la chilienne, autrefois vantées par les institutions financières internationales, survivra-t-elle à l'alternance présidentielle ?

Du point de vue de la trajectoire politique de la démocratie chilienne, le mandat présidentiel qui s'achève est tout particulièrement intéressant eu égard aux temporalités politiques qu'il fait se rencontrer. L'impossibilité d'une réélection de la présidente Bachelet interrompt la projection électorale et situe les décisions prises entre l'urgence politique des nominations et un projet de société à plus long terme. Cependant, cette perspective est nuancée par l'enjeu que constitue l'alternance et par les divergences internes au gouvernement comme au sein de la Nouvelle majorité. Cette courte synthèse de l'année politique chilienne focalisée sur le bilan de Michelle Bachelet alimente donc la question de la distinction entre ce qui est propre au temps des mandats présidentiels et ce qui relève des dynamiques plus profondes et plus lentes qui travaillent la société. En ce sens, l'articulation entre passé, présent et futur reste problématique. Les questions de mémoire, qui hantent la société chilienne depuis près de trente ans, en sont le meilleur exemple. Elles jouent très certainement dans la perception d'une « démocratie de basse intensité » marquée par les critiques envers la classe politique et le rejet des élites (partis politiques, institutions et leaders politiques), par une participation électorale en baisse (notamment depuis l'instauration du vote volontaire) et par des mouvements sociaux dont l'avenir est incertain.