

« Congrès AFSP Strasbourg »

ST 32 « Faire, défaire les programmes. Coproductions et réceptions des programmes politiques »

Paola Diaz, CEMS-EHESS, diazpaol@gmail.com

Carolina Gutiérrez Ruiz, ARS-CERAPS, UBO, Université Lille 2, ccgr78@yahoo.fr

La fabrique d'un consensus : le programme de gouvernement et de transition démocratique, le cas Chilien.

Les recherches portant sur les processus de transition démocratique ont été très prolifiques ces deux dernières décennies. Sans vouloir entrer dans le débat sur le courant nommé « transitologie »¹ - perspective largement récupérée par les élites politiques chiliennes pour justifier les déficits de la démocratisation² - nous montrerons que ce passage d'un régime autoritaire à une démocratie³, fut autant une opportunité de changement politique que le révélateur d'un héritage dictatorial qui a marqué très rapidement les limites de la nouvelle démocratie⁴.

Cette transition fut qualifiée de contractuelle (*pactada*)⁵, car ses conditions ont été négociées entre le régime dirigé par Augusto Pinochet et les élites politiques de l'opposition – réunissant le centre, la gauche et droite modérées- fixant de ce fait, son cadre. Néanmoins, tout au long de la dictature, différentes formes de dissidence et de perspectives pour sortir de l'autoritarisme se sont organisées : de la désobéissance civile⁶ à la lutte armée⁷ passant par l'insurrection populaire⁸. D'un premier moment d'« expérimentation » et d'indétermination⁹, on est passé à une stabilisation de la « négociation » comme *la* voie de transition vers la démocratie. L'opposition plus modérée a pris le dessus sur les autres tendances politiques et a finalement rassemblé un large éventail des positions. Nous saisissons ce processus de stabilisation de la négociation comme forme de transition en analysant la fabrique du programme de gouvernement de l'opposition à la dictature pour les premières élections libres,

¹ Michel Dobry, 2000, « Les voies incertaines de la transitologie : choix stratégiques, séquences historiques et processus de *path dependence* », *Revue française de science politique*, 50(4-5) : 185-614.

² Alfredo Joignant, 2005, « La politique des « transitologues » : luttes politiques, enjeux théoriques et disputes intellectuelles au cours de la transition chilienne à la démocratie », *Politique et Sociétés*, 24 (2-3) : 33-60.

³ Guillermo A. O'Donnell, Philippe C. Schmitter, Lowenthal, Abraham, F. 1986. *Transitions from authoritarian rule. Tentative conclusions about uncertain democracies*, Baltimore, J. Hopkins University Press, cop.

⁴ Voir à ce propos l'ouvrage de Françoise Dreyfus, 2004, *L'administration dans les processus de transition démocratique*, Paris, Publications de la Sorbonne.

⁵ Oscar Godoy, 1999, « La transición chilena a la democracia: pactada », *Estudios Públicos*, 74: 79-106.

⁶ Sur les différentes formes de désobéissance civile développées au Chili sous le régime autoritaire voir, Gabriel Salazar et Julio Pinto, 1999. *Historia Contemporánea de Chile II : Actores, identidad y movimiento*, Santiago, LOM.

⁷ Sur la lutte armée des groupes et des partis politiques de gauche, voir, Cristóbal Peña, 2006, *Los fusileros : crónica secreta de una guerrilla en Chile*, Santiago, editorial Debate

⁸ A propos des voies insurrectionnelles comme la lutte contre le régime, voir : Vicente Espinoza, 1998, « Historia social de la acción colectiva urbana: los pobladores de Santiago, 1957-1987 », *EURE*, 24 (72) :71-84.

⁹ John Dewey, 2003, *Le public et ses problèmes*, Publications de l'Université de Pau, Farrago / éditions Léo Scheer.

après seize ans de régime autoritaire: le *Programme du gouvernement de La Concertation de partis pour la démocratie*¹ (1989).

Notre analyse portera sur deux des problèmes portés par cette Coalition : l'un à la demande des associations, les droits de l'homme ; l'autre formulé par les élites politiques, la décentralisation de l'État, visibles dans deux chapitres du programme et présentés comme des conditions *sine qua non* du processus de démocratisation du pays.

L'hypothèse de travail qui guide notre enquête est que ces deux problématiques nous montrent la dynamique qui s'est développée entre les impératifs de gouvernabilité et stabilité et ceux de légitimité dans cette nouvelle démocratie. La politique de décentralisation a contribué à générer des accords et a été largement mise au service de la stabilité. Au contraire, les *mesures* adoptées pour traiter les crimes d'un passé récent, sans adopter le statut d'une politique publique proprement dite, ont été rapidement mises à l'écart. Bien que la défense des droits de l'homme fut le dénominateur commun rassembleur de l'opposition et le socle de légitimité de la Coalition gouvernante, les crimes du passé ont représenté, durant une longue période ayant dépassé la période de transition démocratique, un point de conflit entre les élites politiques et entre la Concertation et les associations de victimes.

L'analyse de ces deux problématiques nous permettra de montrer de quelles manières les pratiques et les discours des concepteurs du programme de gouvernement ont été marqués par les impératifs de : consensus, gouvernabilité et réconciliation. Ces impératifs sont le fruit d'une négociation préalable entre les partis de centre-gauche réunis dans *la Concertation des partis pour la démocratie* et les partis de droite. Ils marqueront aussi la fabrication même du programme de transition démocratique à l'intérieur de *la Concertation*.

L'analyse *in fine* de ces processus, celui de négociation vers une transition démocratique et, dans ce contexte, de la production du programme de gouvernement de *La Concertation*, sera effectuée à l'aide des trois types des sources : entretiens semi-directifs auprès des acteurs de cette période (hommes politiques, experts et acteurs associatifs), archives de *La Concertation* dont le programme de gouvernement de 1989, archives des *think tanks* impliqués et, enfin, archives de l'Association des Familles des Détenus Disparus (AFDD), principal interlocuteur/contradictaire public du premier gouvernement élu sur le terrain des droits de l'homme.

La configuration de l'opposition à la dictature: se constituer dans le système

Le milieu des années 1980 marque au Chili un nouveau *tempo* politique après celui du débat qui a précédé la promulgation de la Constitution de 1980. Le 11 septembre 1980, un plébiscite se déroule autour de l'approbation ou non du nouveau texte constitutionnel proposé par le régime. Celui-ci est approuvé avec un score de 65% (avec 5.7% d'abstention !)². La nouvelle charte constitutionnelle stipule que la Junte militaire doit désigner un candidat unique pour gouverner le pays pendant huit ans, Augusto Pinochet, et qu'ensuite un nouveau plébiscite

¹ Coalition constituée le 2 janvier 1988, originalement appelée *Concertation de partis pour le Non*, réunissant 17 formations politiques, afin de participer au plébiscite du 5 octobre 1988. Par la suite, nommée *Concertation de Partis pour la démocratie*, elle regroupe le Parti Démocrate-chrétien, le Parti pour la Démocratie, le Parti socialiste et le Parti radical sociale-démocrate. Cette Coalition emportera les élections de 1989 et son candidat, M. Patricio Aylwin est élu président de la République pour la période nommée de transition entre 1990 et 1994.

² Les conditions du déroulement de ce plébiscite ont été très critiquées : absence de registres électoraux, difficultés pour l'opposition de faire une véritable campagne, dénonciation de fraudes, etc. Toutefois, cette charte a assis le nouveau cadre constitutionnel du Chili.

aura lieu afin de permettre (ou non) la continuité du gouvernement ; en cas de rejet, des élections seront organisées l'année suivante.

Mais avant cette échéance, prévue pour l'année 1988, et à partir du milieu des années 1980, l'opposition de centre- gauche¹, établit les grands traits qui vont caractériser le processus de transition démocratique au Chili. Tout d'abord, cette transition sera contractuelle (*pactada*). Ce caractère contractuel est le fruit d'une négociation qui s'est faite, dans un premier temps, à l'intérieur de l'opposition nouvellement réunie dans une alliance de centre gauche. Jusque-là, il avait encore été question, au sein du Parti socialiste chilien (PS), de la possibilité de prendre le pouvoir à la suite d'un soulèvement populaire, guidé par le Parti (dans l'idée de l'avant-garde) en alliance avec le Parti communiste chilien (PC) ou bien de reprendre le pouvoir par les armes. Désormais, l'heure est à la négociation avec le pouvoir et à la rupture de l'alliance historique avec le PC pour en nouer une autre avec le Parti démocrate-chrétien (PDC). Ce changement n'est pas seulement une mutation tactique mais stratégique ; il marque en ce sens une rupture idéologique importante au sein du PS². Il s'agit, en effet, d'abandonner le marxisme et la critique du capitalisme ainsi que ses prétentions de changement radical de l'ordre social pour embrasser une voie réformiste ou modérée³.

Cette transformation du PS chilien, nommée *renovation*, passe ainsi par l'établissement de nouvelles alliances politiques, notamment avec le centre incarné par le PDC. Cette stratégie comporte des pratiques conciliatrices qui guident la direction que dorénavant prend la transition démocratique : une transition consensuelle. Celle-ci se caractérise par la défense du « consensus » comme la seule manière véritablement légitime de gouverner, nécessaire pour retrouver une stabilité politique, condition non seulement d'une paix sociale souhaitée mais également du développement économique.

Ce consensus, considéré comme indispensable à la transition, implique nécessairement⁴ l'inclusion de ceux qui avaient gouverné le pays jusque-là, civils et militaires, dans le nouveau processus politique et se caractérise par le maintien de l'indépendance des militaires vis-à-vis de l'autorité civile⁵.

¹ Il est nécessaire de préciser ici que nous approcherons cette opposition sous l'angle de l'expression qu'en ont donné les partis politiques et le système des partis, et non pas depuis la perspective des mobilisations sociales dont ces partis ont pu bénéficier au moment des négociations. Pour des analyses axées sur cette mobilisation sociale, voir : Eugenio Tironi Barrios, 1990, *Autoritarismo, modernización y marginalidad : el caso de Chile 1973-1989*, Santiago, Sur, et José Weinstein, 1989, *Los jóvenes pobladores en las protestas nacionales (1989-1984) : una visión sociopolítica*, Santiago, CIDE.

² Nous faisons référence à l'opposition idéologique et stratégique qui, depuis le congrès de Chillán en 1967, se manifestait au sein du PS. En effet, lors de ce congrès, le parti avait adopté dans sa doctrine le « marxisme-léninisme » comme l'une de leurs bases idéologiques. Ceci impliquait de privilégier une voie « révolutionnaire » dans la prise du pouvoir sur une voie « institutionnelle », qui avait pourtant caractérisé le discours du parti depuis les années 1940. Cette « opposition » rappelle, en France, celle qui a caractérisé le Parti socialiste français au long de son histoire, dès sa naissance en 1905, quand celui se déclarait « ne pas [être] un parti de réforme, mais un parti de lutte des classes et de révolution ». Sur l'histoire du Parti socialiste français, voir Jacques Kergoat, 1997, *Histoire du Parti Socialiste*, Paris, éditions La Découverte.

³ Javier Santiso, 1999, « Du bon révolutionnaire ou bon libéral, à propos d'un étrange caméléon latino-américain », Science Po/El Colegio de Mexico, Mexico.

⁴ Comme cela a été le cas d'autres régimes qui ont vécu des processus similaires, notamment le régime espagnol qui, à l'époque, constituait un modèle, en particulier pour les socialistes chiliens.

⁵ Cette question de la « subordination » des militaires envers des civils ou des civils envers des militaires a été un sujet de recherche de la science politique concernant cette relation tant aux États-Unis que dans les États latino-américains. En ce qui concerne le contexte chilien de transition à la démocratie, cette première période se caractérise par une tension permanente entre ces deux sphères, avec d'une part les militaires toujours dirigés par le chef de l'armée de terre, Augusto Pinochet, et ceci jusqu'en 1998, et le gouvernement civil, entraînant des polémiques sur cette subordination comme, par exemple, le fait de savoir si le chef de l'armée de terre devait répondre hiérarchiquement au ministre de la Défense ou au Président de la République. Voir: Claudio Fuentes, 2006, *La transición de los militares: Relaciones civiles-militares en Chile 1990-2006*, Santiago, LOM.

Dans ce sens et dès le départ, la conception de la démocratie est, dans les faits, une démocratie « limitée » ou « restreinte », une démocratie avec un prédicat¹. La définition des acteurs politiques, notamment du PDC et du PS, de ce qu'ils considèrent un régime démocratique - élections libres, respect des libertés fondamentales, respect de l'État de droit et donc respect de la division des pouvoirs, un pouvoir militaire soumis à la Constitution et au pouvoir civil, participation citoyenne et pluralisme dans le débat public – est relativisée par un cadre d'action qui accepte que les valeurs que définit l'idée démocratique puissent être ajustées selon les négociations et des accords établis.

Les contours de ce cadre, dans le cas du processus chilien, sont définis par l'accord entre le régime militaire et l'opposition de centre-gauche sur deux points principaux : de la part du régime, l'acceptation d'élections libres ainsi que du respect des libertés fondamentales et, de la part de l'opposition, l'acceptation de la légitimité du cadre constitutionnel en vigueur, l'emprise du pouvoir militaire dans les affaires civiles à travers le maintien du *Conseil de Sécurité Nationale*² et de l'impunité, en premier lieu, de la personne d'Augusto Pinochet et de sa famille ainsi que la protection par la loi d'amnistie³ des principaux responsables des crimes.

Cet accord est possible grâce à l'action de l'Eglise catholique et en particulier de la personne de l'archevêque de Santiago. Celui-ci a œuvré afin de réunir à plusieurs reprises chez lui des représentants modérés du régime et des membres de l'opposition de centre-gauche jusqu'à l'obtention d'un accord⁴, en août 1985, appelé *Accord national pour la transition vers une pleine démocratie*. Celui-ci est signé par un large groupe de leaders politiques⁵, mais il laisse en dehors l'opposition de gauche réunie dans le Mouvement Démocratique Populaire (MDP) qui continue à se soustraire au processus de négociation, en argumentant le caractère illégitime (« fasciste » et « dictatorial ») du gouvernement en place, ce qui justifiait, dans son analyse, une sortie par la voie insurrectionnelle.

Dans cette perspective, cet accord est intéressant à plusieurs titres. Hormis la mise en relation des acteurs d'un grand éventail des positions politiques que, autrement, ne se seraient pas retrouvés ensemble, cet accord a impliqué une négociation préalable et l'établissement du

¹ Sur cette idée d'ajout d'un « prédicat » à une catégorie existante, la sociologie pragmatique a analysé ce processus comme étant celui de construction des « catégories occasionnées » à savoir le fait que deux catégories ou plus sont traitées comme « allant ensemble » à partir du moment où on connaît le thème à l'avance (les catégories dont on parle, de manière séparée) et en disposant de nombreuses autres informations contextuelles (voir : Rod Watson, « Catégories, séquentialité et ordre social », in Fradin, Bernard, Quéré, Louis, Widmer, Jean. 1994. *L'enquête sur les catégories : de Durkheim à Sacks*, Paris, éditions de l'EHESS, Raisons pratiques, p. 151-184.

² Institution créée par la Constitution de 1980, chargée de prêter conseil au Président de la République. L'objectif était d'institutionnaliser le rôle des militaires sur des matières politiques. Au départ, il pouvait être convoqué à chaque fois qu'il s'agissait du traitement de sujets considérés comme « stratégiques » par le Président de la République. Actuellement, il traite exclusivement des thématiques relatives à la sécurité et à la défense nationale ; il est présidé par le chef de l'État et il est composé du Président du Sénat, du Président de la chambre des Députés, du Président de la Cour Suprême de Justice, des chefs des Forces armées (Terre, Air et Mer), du chef de la police et du Président de la Cour des Comptes (*Contraloría*).

³ Le Décret Loi N° 2191 dit d'amnistie du 18 avril 1978 est en fait une auto amnistie décrétée par les militaires pour pardonner tous les faits délictueux commis entre le 11 septembre 1973 et le 10 mars 1978.

⁴ Voir Ascanio Cavallo, Manuel Salazar et Oscar Sepúlveda, 1997. *La historia oculta del régimen militar: memoria de una época, 1973-1988*, Santiago, Grijalbo. Les auteurs ont appelé ce processus préalable à un accord « la ronde des petits déjeuneurs ».

⁵ Cet accord a été signé par les dirigeants de l'Union nationale, le Parti libéral, le Parti national, le Parti démocrate-chrétien, la Sociale démocratie, le Parti radical, l'Union socialiste populaire, le Parti socialiste, le Parti socialiste (Fraction Mandujano) et la Gauche chrétienne le 25 août 1985.

consensus comme mode de fonctionnement et comme condition d'une participation dans l'arène publique, caractérisant le processus même de transition démocratique au Chili.

Les centres de « la pensée » démocratique : arènes de la constitution du consensus par les élites politiques

Pour qu'une *arène publique*¹ ait pu se configurer autour de la notion de consensus, il a fallu expérimenter. Une fois que l'opposition modérée s'est constituée et installée comme la voie chilienne vers la démocratie au milieu des années quatre vingt, une série d'autres expérimentations et stabilisations se développent à l'intérieur de cette élite transitionnelle. La transition est devenue ainsi un processus où naît et, par la suite, se renforce la pratique de la négociation comme forme prédominante pour obtenir accords et consensus.

Ces expérimentations trouvent à cette période leurs manifestations dans des centres d'étude que nous avons regroupés, en dépit de leur hétérogénéité, sous la nomination de *think tanks*. Ils sont financés par des partis politiques, illégaux à cette période, et constituent les espaces où ces élites peuvent s'exprimer, constituer leurs discours et mettre en place des actions, comme le programme du premier gouvernement élu après la dictature. C'est aussi dans ces espaces de pensée où s'entame un retour vers une élitisation du système politique et l'éloignement des bases de mobilisation sociale.

Entre 1978 et 1984, des organismes de ce type, investis par des individus ayant tous en commun une activité militante, se mettent à l'œuvre pour élaborer un projet politique d'union de l'opposition. Le premier d'entre eux est le Groupe d'études constitutionnelles, plus connu sous le nom de *Groupe de 24*², fondé en 1978 par une majorité de juristes, 24 au début. Ceux qui forment le noyau du groupe sont tous démocrates-chrétiens, et la plupart auront un rôle primordial pendant le premier gouvernement de transition démocratique (1990-1994). L'objectif de la commission permanente de ce groupe consiste à travailler sur la proposition d'un nouveau régime politique pour le pays. Pour cela, ils mettent en place douze commissions de travail dont une sur les droits de l'homme³ et une autre sur des thèmes relatifs à la décentralisation de l'État⁴. Ce travail constitue le design de ce que, plus tard, seront les axes du programme du gouvernement de transition.

La plupart des membres du Groupe des 24 participe également au Centre d'études du développement (CED). Le CED est créé en 1980 par Gabriel Valdés, un des leaders de la démocratie chrétienne. L'objectif du centre au moment de sa fondation est de « se constituer en passerelle entre l'humanisme chrétien et l'humanisme laïque ou le centre progressiste et le centre gauche »⁵. Cet organisme a été ainsi un lieu important pour la discussion d'un projet

¹ La notion d'arène publique développée par Daniel Cefai propose une approche moins topologique que celle de l'espace public politique habermasien, pour mettre l'accent sur l'idée de publicisation et scénarité des luttes et performances devant un public. Voir Daniel Cefai, 2002, "Qu'est ce qu'une arène publique? Quelques pistes pour une approche pragmatiste" in Daniel Cefai et Isaac Joseph (dir.), *L'héritage du pragmatisme. Conflits d'urbanité et épreuves de civisme*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube.

² Archives Groupe des 24, Vicariat de la Solidarité, Eglise Catholique.

³ *Commission n°2* : Présidée par Jaime Castillo V. traitait des droits de l'homme, droit de pétition, habeas corpus, recours de protection, garanties constitutionnelles générales et émergence constitutionnelle, Archives Groupe des 24.

⁴ *Commission n°6* : Présidée par Ignacio Balbontín traitait du droit d'association, de la participation, sur les bases constitutionnelles des organisations sociales, de la régionalisation et de l'administration interne, Archives Groupe des 24.

⁵ Entretien avec Mauricio Jelvez, Directeur exécutif du CED au moment de notre entretien le 16 novembre 2005, Santiago du Chili. L'organisation du centre rappelle celle des organismes philanthropiques et donc des

d'union de l'opposition au régime autoritaire, autour de la défense d'un retour à un régime démocratique. Il a aussi permis la rencontre avec des représentants du régime. Malgré la diversité des thèmes traités, parmi lesquels celui de la décentralisation du pays, la question des droits de l'homme est presque inexistante¹, ce qui nous indique que le traitement de cette question n'était pas au centre des intérêts de ces élites, tout au moins, en ce qui concerne la négociation politique pour la transition.

L'une des premières actions du CED est l'organisation d'un séminaire intitulé « Une sortie politico-constitutionnelle pour le Chili », organisé les 27 et 28 juillet 1984, à l'Institut Chilien d'Études humanistiques (ICHEH). L'objectif de cette manifestation est, outre la discussion, de donner une visibilité aux partis politiques de l'opposition qui soulignent le caractère démocratique et pluraliste de celle-ci car elle incorpore des tendances qui vont de la gauche socialiste à la droite libérale. En effet, comme le met en évidence Oscar Godoy², deux aspects sont à signaler : d'une part, la présence de la droite modérée et d'autre part, la communication de Patricio Aylwin³, l'un des organisateurs du séminaire avec l'archevêque, dans laquelle celui-ci propose *grosso modo* l'oubli de la question constitutionnelle et, plus exactement, de contourner délibérément le thème de sa légitimité. Rappelons que la réforme de la Constitution édictée par le régime militaire en 1980 était l'une des revendications « historiques » de l'opposition de centre-gauche.

La position de P. Aylwin implique un changement important dans le mode de fonctionnement de l'opposition de centre-gauche puisque dorénavant la question constitutionnelle n'est plus un obstacle pour les négociations avec le régime. Elle implique aussi, et cela pourra être matérialisé avec l'établissement de l'*Accord national pour la transition vers une pleine démocratie* en 1985, l'installation d'un consensus avec la droite, assurant que toute négociation future se ferait dans le cadre des institutions héritées du régime. L'acceptation de cet héritage comme cadre d'action, marginalise une partie de la gauche chilienne (notamment le PC et les fractions du PS Chilien réunies dans le Mouvement Démocratique Populaire) qui ne l'acceptera pas, mais constitue, en même temps, le premier pas vers un large rassemblement de l'opposition.

Cinq points d'accord émergent de ce séminaire : 1) une disposition unanime à dialoguer avec d'autres courants de pensée, 2) un rejet aussi unanime du recours à la violence et à tous ceux qui l'emploient comme objectif et/ou pratique politique, 3) la volonté d'arriver à un accord avec le gouvernement des Forces armées, 4) la nécessité d'un plan économique, social et d'un plan sociopolitique, et 5) la reconnaissance du rôle joué par la Démocratie chrétienne et sa position incontournable pour tout accord⁴.

L'approbation de ce texte, qui est rendu public, est précédée d'une série de modifications (paragraphe par paragraphe), travail qui ressemble à celui qui peut être réalisé par une assemblée élue lorsqu'il s'agit du vote d'un texte de loi, ce qui nous montre le type de compétences politico-gouvernementales pratiquées de longue date par cette élite politique.

entreprises dont sont issus leurs fondateurs : avec un Conseil d'administration et un Président (voir l'ouvrage de Nicolas Ghilhot, *Financiers, philanthropes : vocations éthiques et reproduction du capital à Wall Street depuis 1970*, Paris, Raisons d'agir, 2004).

¹ L'examen des archives de l'organisme nous a permis de connaître et d'analyser tant les idées qui vont être débattues que les personnes qui vont les défendre. Les documents produits par le CED correspondaient à trois types ou séries : « Matériels pour la discussion », « Documents de travail » et « Livres ».

² Oscar Godoy, 1999, "La transición chilena a la democracia: pactada", *Op. Cit.*

³ Sénateur démocrate Chrétien et président de ce parti lors du coup d'État de 1973.

⁴ Tamara Avetikian (éd.). 1986. "Seminario Acuerdo Nacional y Transición a la democracia", 26 y 27 de noviembre de 1985. *Estudios Públicos*, 21 : 1-93.

Afin de donner une perspective à l'*Accord* et dans un souci de le rendre visible, une deuxième manifestation de la configuration d'une arène publique consensuelle a lieu. Un nouveau séminaire est organisé les 26 et 27 novembre 1985, cette fois dans les locaux du Centre d'études publiques (CEP).

Le CEP est une fondation privée fondé en 1980, par un ancien ministre des Finances du régime militaire. Ce centre d'études adhère de manière explicite « aux libertés fondamentales, au droit à la propriété privée comme garante de ces libertés, à la démocratie comme forme pacifique et stable de gouvernement »¹. Durant cette période, où un processus vers la démocratisation du pays commence à être tracé, le CEP se constitue, pour les secteurs proches du régime, en un agent producteur de leur vision de la démocratie et de leur reconnaissance de l'héritage économique du régime. Son *lobby* politique à l'intérieur de l'opposition au régime, consiste notamment en l'organisation d'activités politico-académiques. Il organise des séminaires et des rencontres, propose des échanges internationaux et publie des documents, des ouvrages et des articles dans sa revue². Lors de ce deuxième séminaire, quelques-uns des acteurs de l'*Accord* viendront exposer les conditions de celui-ci et le but recherché. L'un des intervenants est le Président du CED, E. Boeninger, économiste et l'un des porte-paroles de la démocratie chrétienne. Dans sa communication, il dit comprendre cet *Accord* comme un « pacte de gouvernabilité », comme « la formulation d'un consensus » et comme « la nécessité d'une réconciliation »³. Même si c'est E. Boeninger qui parle (locuteur), il exprime la conception défendue par la Démocratie chrétienne (énonciateur).

Un autre événement important dans la constitution de l'arène publique du consensus, est un séminaire organisé par la Corporation d'études pour l'Amérique latine (CIEPLAN). Créée en 1976, elle a pour objectif de devenir un référent en matière de politiques publiques et politiques de développement économique et démocratique au Chili et en Amérique latine. C'est dans cette perspective que la corporation organise des séminaires et des rencontres sur le processus démocratique chilien, notamment à partir du milieu des années 1980. En mars 1986 le CIEPLAN organise un séminaire intitulé « Bases pour une démocratie stable au Chili »⁴ dans lequel douze intellectuels et hommes politiques présentent, sous la forme de conférences, leur conception de la démocratie en tant que régime politique. Cette initiative fait partie d'un effort entrepris par le centre (le PDC) et une partie de la gauche chilienne (le PS), pour faire leur *mea culpa* sur les événements relatifs au 11 septembre (1973) et la rupture d'un régime démocratique au Chili, et sur la nécessité, à présent, d'établir des compromis. Les participants font ainsi référence à une « spirale de la haine », à la capacité des dictatures à « se répéter » dans le sous-continent, et à la nécessité de « récupérer une tradition démocratique » dans le pays, donc à traiter les dictatures comme des parenthèses exceptionnelles d'une tradition démocratique longue et « sans » rupture. C'est dans ce contexte que les catégories de *gouvernabilité*, de *consensus* et de *réconciliation* s'installent au cœur du processus de transition démocratique et définissent le cadre de la discussion et du « possible » pour la démocratie à venir.

La première de ces notions, la gouvernabilité, est comprise comme la capacité que devront développer les élites gouvernantes à contenir le mouvement social dans une phase proche des

¹ Brochure consultée sur <http://www.cep.cl/>, le 10 décembre 2009.

² Il est intéressant de noter que son premier numéro paru en 1980, avait pour thème du dossier « L'idéal démocratique et la contention du pouvoir » avec deux articles de deux des portes paroles du néolibéralisme, les économistes: Friedrich Von Hayek et Milton Friedman.

³ Tamara Avetikian (éd.). 1986. «Seminario Acuerdo Nacional y Transición a la democracia», *Op. Cit.*, p.7-9.

⁴ CIEPLAN, 1986, *Democracia en Chile: doce conferencias*, Santiago, Alfabet.

futures élections afin de préserver une certaine paix sociale. La deuxième, le consensus, se réfère à une manière contractuelle d'administrer les affaires publiques et de gouverner selon un modèle de représentation forgé sur la base de deux blocs majoritaires. La troisième, relative au thème de la réconciliation, trouve sa source dans les appels de l'Église catholique, qui prône la nécessité de réconciliation¹, comme si l'expérience du Chili avait été celle d'une guerre civile et non pas celle d'un régime autoritaire omniprésent.

C'est en suivant ces notions, qui agiront comme de vrais principes, que la Constitution de 1980 et ses institutions (économiques et militaires) ont été acceptées, conformément à ce besoin de consensus et de gouvernabilité, et que les demandes de justice et de vérité de la part des victimes des violations des droits de l'homme sont passées au second plan pour permettre une *réconciliation nationale*².

Lors du plébiscite du 5 octobre 1988, à la question posée : « Plébiscite Président de la République. Augusto Pinochet Ugarte. Oui-Non », le « Non » l'emporte avec 54.7% des suffrages exprimés, le « Oui » en obtient 43.01%. Le régime reconnaît sa défaite, ce qui n'était pas forcément une évidence³. Cela engendre un mouvement rapide de l'opposition, demandant les réformes constitutionnelles nécessaires pour le bon déroulement des élections prévues pour l'année suivante, en particulier celles relatives à l'élection du Congrès national et à la dérogation de l'article 8 de la Constitution, relatif à l'interdiction des partis politiques.

La négociation a été menée par P. Aylwin, en tant que représentant de l'opposition, et par S. Onofre Jarpa, en tant que représentant de la droite modérée, militant de Rénovation National, Carlos Caceres, Premier ministre à l'époque, représentait le régime. Cette négociation a permis l'établissement d'un projet sur la base de 54 articles réformant la Constitution. Ce projet est retenu par le régime, qui l'a présenté publiquement le 14 juin 1989 comme « le consensus obtenu ». Le 15 juin, le gouvernement organise un référendum, sur des réformes constitutionnelles, qui se déroule le 30 juin 1989. Les réformes sont approuvées par 85.7% et rejetées par 8.2% des votants.

À suivi la désignation du candidat unique pour la *Concertation* (P. Aylwin), un programme de gouvernement a dû être arrêté, après les réunions et débats qui l'avaient précédé au sein des centres d'études et des *think tanks*. Ce programme, un document de 48 pages, est organisé en trois grands chapitres dans l'ordre suivant : bases programmatiques politico-institutionnelles ; bases programmatiques économique-sociales ; et bases programmatiques de politique étrangère. La première partie, relative aux bases programmatiques politico-institutionnelles, est divisée en huit chapitres. Le chapitre II, après un chapitre inaugural, qui traite des réformes constitutionnelles et des lois politiques, est consacré aux droits de l'homme et le chapitre sept à la décentralisation.

¹ Suivant les consignes du Pape Jean Paul II, dans son Exhortation Apostolique « Réconciliation et pénitence » (2 décembre 1984) les archevêques chiliens tracent une ligne d'action pour promouvoir la réconciliation nationale à travers le dialogue et la fin de la violence au Chili. Dans leur document « Du pêché social à la réconciliation » les archevêques appellent la communauté chrétienne et nationale à se responsabiliser de leurs péchés (violence, inégalité) pour ainsi « cicatrifier les blessures (et) instaurer à tous les niveaux l'unité nationale », in Episcopat du Chili, 14 décembre, p.2.

² À ce sujet, la phrase prononcée par le nouveau Président de la République, P. Aylwin, « la justice se fera dans la mesure du possible », lors de son discours au moment où était rendu public le rapport de la Commission nationale de vérité et de réconciliation, le 4 mars 1991, est exemplaire de cet état d'esprit.

³ C'est au moins ce qui ressort des analyses portant sur cette période où les acteurs politiques du processus, même ceux situés à la droite de l'échiquier politique, doutaient de ce qu'allait être la stratégie du Président de la République, Augusto Pinochet, et de sa reconnaissance ou non d'une éventuelle défaite.

Nous analyserons comment ces deux thématiques révèlent des difficultés rencontrées par le processus de transition démocratique Chilien à concilier les préceptes de sa mise en place « consensus, gouvernabilité et réconciliation » avec les attentes et demandes de ceux qui avaient, de par leur mobilisation, contribué à sa réalisation. Leur marginalisation est, de fait, déjà visible dans la construction du consensus car exclus des *think tanks*.

La prémice de « consensus » dans le processus de transition Chilien constituera autant un frein pour les politiques de vérité et de justice concernant les victimes des atteintes aux droits de l'homme qu'une opportunité pour une décentralisation du pays. Ces deux thématiques nous révèlent également le poids de l'héritage autoritaire et les conséquences de son acceptation.

Les droits de l'homme dans le programme gouvernemental: quand dire (écrire) n'est pas faire

Les droits de l'homme sont présentés de manière transversale tant dans l'Accord National (1985) que dans le Programme de gouvernement (1989) comme une valeur qui oriente l'action dissidente en donnant les bases de la future démocratie. Déjà dans l'Accord, la défense des droits de l'homme est mise en relation avec la réconciliation nationale comme une forme pacifique et ordonnée de passation du pouvoir. L'Accord se veut un geste de réconciliation car il montre la *volonté* politique des signataires d'arriver à des accords larges à partir d'un terrain d'entente présumé commun : la démocratie, au moins dans ces aspects formels. Autrement dit un consensus de base autour du refus de la violence comme méthode d'action politique, comme le déclare l'Accord :

« La réconciliation, (...) exige le plein respect du droit à la vie et à tous les autres droits inclus dans la Déclaration Universelle des droits humains et les Pactes complémentaires, ce qui signifie refuser la violence, d'où qu'elle provienne, comme méthode d'action politique et rend indispensable éclaircir les attentats et les crimes que ont commotionné le pays et appliquer la intégralité de la loi aux responsables. Il est prioritaire d'unir les Chiliens pour construire les bases essentielles du vivre ensemble »¹

Ce qui se dégage de ce premier accord est la condamnation « équitable » des crimes et des attentats, c'est à dire, tant les violences d'État, en l'occurrence de la dictature et son gouvernement, que des attentats des groupes armés de gauche sous la dictature. Ainsi l'Accord note que: « Il est impératif de prêter attention aux exigences de Justice d'une manière congruente avec l'esprit de la réconciliation ». Cette formulation représente déjà la tension qui sera au cœur de la transition politique chilienne entre les impératifs de gouvernabilité, pilier des accords entre les élites politiques (et entre ces élites et le régime) et les exigences de justice, revendication inlassable des victimes et des différents publics concernés, directement ou non, par ce problème.

Un acteur de particulière importance dans la formulation de la revendication de justice et de défense des droits de l'homme dans ce premier texte, et ensuite dans le programme de gouvernement, est l'Eglise catholique. Celle-ci a appuyé, dès les premiers jours de la répression, les victimes de toute sorte : familles des disparus, de prisonniers politiques, demandeurs d'asile politique, etc. La seule exclusion de principe, mais pas toujours appliquée en pratique, concerne les personnes, victimes des exactions, ayant participé à des actes ou groupes armés².

¹ « Accord National pour la transition à la pleine démocratie », 25 août 1985.

² Entretien avec l'avocat des droits de l'homme, ex avocat du Vicariat de la Solidarité, Roberto Garretón, 04/01/2011, Santiago du Chili.

Dès le 9 octobre 1973, l'Eglise Catholique participe à la protection et à l'aide aux victimes de violations des droits de l'homme au sein du *Comité pour la Paix*, organisme œcuménique rapidement proscrit par le régime en 1975 mais sitôt relayé par le Vicariat de la Solidarité au début de l'année 1976. Le Vicariat de la Solidarité organise un réseau avec des avocats, assistantes sociales et une série d'autres professionnels qui viennent en l'aide à des personnes en « difficulté et persécutés ». C'est autour du Comité et ensuite du Vicariat qui se forme l'Association des familles des détenus disparus (AFDD), des familles à la recherche d'un parent détenu et disparu. Les mères des jeunes militants du Mouvement de la gauche révolutionnaire, les parents des disparus du Parti Socialiste et, en 1976, les familles des communistes convergent au sein de cette association.

L'Eglise catholique chilienne est donc, tout au long de la dictature, un des principaux acteurs dans la défense des victimes. Elle se donne un cadre doctrinal et théologique dans sa Lettre pastorale de la solidarité (25 juillet 1975) selon laquelle elle doit soutenir et protéger les plus vulnérables et les persécutés (doctrine du Bon samaritain)¹. Mais l'action de l'Eglise ne se restreint pas à sa tâche humanitaire, elle est aussi l'une des protagonistes de la constitution de l'arène publique du consensus au milieu des années quatre vingt. Dans un environnement de fortes protestations massives de la population depuis l'année 1983², en pleine crise économique et financière avec des conséquences désastreuses pour la population plus pauvre, l'Eglise organise dès 1984³ une ligne d'action pour promouvoir la concertation entre l'opposition de centre-gauche représentée par la coalition appelée *Alliance démocratique*⁴ et le régime militaire. En ce sens l'Eglise est aussi à côté des élites politiques et se constitue en médiateur entre le régime et les partis organisés dans l'Alliance. Elle a eu comme résultat la constitution d'un terrain commun d'entente entre les élites d'opposition et la droite plus modérée, autour de la réconciliation et la négociation comme formes de gestion du changement politique.

En 1989, les partis de centre-gauche de l'*Alliance démocratique* forment la *Concertation des partis pour la démocratie* dont le programme de gouvernement consacre une place centrale aux droits de l'homme. Malgré les controverses sur cette question entre le régime représenté par l'extrême droite et la Concertation, cette dernière réussit à porter le thème des droits de l'homme, soutenue par les associations de victimes et par la gauche non concertationniste dont le vote est nécessaire pour emporter les élections. Ces soutiens poussent la Concertation à *répondre* dans son programme de ce problème.

Le chapitre « Droits de l'homme » du programme gouvernemental se divise en six sous parties : engagements fondamentaux, vérité et justice, prisonniers politiques, réparation des victimes, peuples originaires et environnement.

Les engagements fondamentaux consistent en déclarer la future adhésion du pays aux Traités internationaux concernant les droits de l'homme et à la mise en conformité de la législation

¹ Séminaire, *Eglise et droits de l'homme au Chili*, Centre de documentation et archives du Vicariat de la Solidarité, Santiago, LOM, 2002.

² Durant toute l'année 1983 se sont produites des manifestations massives pour contester les mesures d'ajustement structurel appliquées par le régime. Voir, Vicente Espinoza, 1998. « Historia social de la acción colectiva urbana », *Op. Cit.*

³ « Du péché à la réconciliation », 14 décembre 1984, Commission pastorale épiscopale, Eglise Catholique du Chili.

⁴ Le Manifeste démocratique, publié le 14 mars 1983 et signé par 11 dirigeants politiques de la centre-gauche, dénonce la grave crise économique que traverse le pays et établit une relation directe entre le « régime arbitraire » et la crise. La solution au problème économique passe selon le Manifeste pour la restauration d'un régime démocratique. Le 14 août de la même année se constitue l'Alliance démocratique, avec le Parti Démocrate Chrétien, le Parti Radical, et trois factions du Parti socialiste.

interne à ceux-ci. Le sous-chapitre sur les « prisonniers politiques » traite de la révision des procès, du transfert des affaires de la justice militaire à la justice civile, de l'éventuelle libération des prisonniers innocentés ainsi que la réduction de peines pour ceux considérés coupables mais soumis de longue date à des « conditions inhumaines ». La réparation prend en compte notamment la revendication des victimes des « crimes contre la vie », le retour des exilés, entre autres mesures symboliques et pécuniaires. La reconnaissance des peuples originaires et du « droit à vivre dans un environnement libre de pollution » occupent quelques lignes à la fin du chapitre.

Mais c'est le deuxième titre « vérité et justice » qui retient notre attention ici car c'est ce texte, considéré comme la « parole engagée » du gouvernement, qui se retournera contre ses signataires (*Concertation des partis pour la démocratie*) par ces principaux contradicteurs : les associations des victimes des droits de l'homme et les partis de la gauche extraparlamentaire¹.

Dans le texte du programme, est dit que « Le gouvernement démocratique travaillera sur l'éclaircissement de la vérité dans les cas des violations aux droits de l'homme ayant eu lieu à partir du 11 septembre 1973 ». En fait, la formule aylwinienne et du premier gouvernement élu, de reconstruction de l'unité nationale, passe par la médiation d'une vérité (globale) sur les crimes du passé, susceptible d'être acceptée et partagée. En accord avec cette politique une Commission de Vérité et de Réconciliation est mise en place « [...] avec l'objectif de promouvoir la réconciliation de tous les Chiliens » (Décret Suprême N° 355, art 1, 25 avril 1990). La mise en partage d'une vérité, qui divise, est réalisée au moyen des procédés d'objectivation et de consensus. L'objectivation est incarnée par les commissaires eux mêmes, tous personnages publics d' « haute qualité morale » et dans des procédures « strictes » pour certifier les faits et la qualité de victime. L'impératif consensuel se reflète dans deux types de composantes : la commission est constituée d'une moitié d'adeptes du régime autoritaire et une autre moitié par des membres de l'opposition à la dictature ; les victimes sont tant celles des crimes perpétrés par des agents de l'État que par des groupes armés de gauche.

C'est la seconde partie du titre « Vérité et Justice » qui devient la plus conflictuelle, même si la vérité sur *chaque cas* de disparition et assassinat n'a pas toujours été ni élucidée ni punie. Le texte du programme énonce que : « [le gouvernement] cherchera le jugement, selon la loi pénale en vigueur, des violations aux droits de l'homme qui comportent des crimes atroces contre la vie, la liberté et l'intégrité personnelle » et plus loin ajoute que : « le gouvernement démocratique promouvra la dérogation ou nullité du Décret loi sur l'amnistie »²

Le Décret Loi N° 2191, dit d'amnistie, qui couvre les délits commis entre 1973 et 1978, soit la plupart des crimes contre les dissidents à la dictature, n'a jamais été abrogé sous les quatre gouvernements dirigés par la *Concertation* entre 1990 et 2010. Son application, avec ou sans enquête préalable sur les faits ou l'identification et condamnation des coupables, a évolué de manière hasardeuse devant les tribunaux de justice jusqu'en 1998, quand le gouvernement dirigé par Eduardo Frei Ruiz Tagle soutient la libération de Pinochet, arrêté à Londres, pour être jugé par la Justice Chilienne. À partir de ce moment, la figure de la « séquestration permanente », dont le crime continue à exister tant que la victime n'est pas retrouvée, est de plus en plus appliquée par la juridiction nationale.

¹ Le système électoral binominal (pour les élections parlementaires) a été créé par le régime militaire. Il consiste à attribuer un poste à chacun des deux premiers candidats d'une circonscription. Par exemple : si X obtient 70% des voix, Y 20% et Z 10 %, X et Y décrochent chacun un siège, alors que Z n'est pas élu. Ce système favorise ainsi le bipartisme et les grandes coalitions au détriment des petits partis.

² Programme de gouvernement, *Concertation de Partis pour la Démocratie*, 1989, p.4.

L'analyse de la mobilisation de l'AFDD¹ nous conforte dans l'idée que le premier gouvernement élu n'a pas cherché à juger les responsables des crimes comme cela était indiqué dans son programme. Cette association s'oppose dès les années 1990 aux « tentatives d'impunité »², comme elle le déclare de manière rétrospective en 2003 : « Face à toutes les tentatives d'impunité, nous avons maintenu haut et fort nos demandes de Vérité et de Justice, même dans les moments de plus grande solitude »³

Ces voix hautes et fortes, sont des mobilisations physiques et de la parole, dirigées directement aux (et contre) différents Présidents de la République: « quand ils ont essayé de tourner la page, de décréter le pardon et l'oubli ». Ces voix critiques sont aussi adressées aux partis politiques « qui n'ont pas honoré leurs promesses »⁴.

Quand l'Association accuse les partis politiques et les gouvernements de ne pas honorer leurs compromis, cela est assumé comme une faute grave. De cette manière, leur critique se veut une critique globale de la démocratie chilienne:

« [...] ils peuvent croire que le manquement (en espagnol : faute) à leurs promesses a seulement un coût infime. Mais ils se trompent complètement. Les engagements acquis- la quête de la vérité et de la justice- ayant été acquis à propos d'un problème spécifique [les détenus disparus] ont des conséquences et répercussions pour la société entière »⁵

Cette opération de dénonciation et de critique de l'Association met en évidence la relation entre leurs revendications et les bases mêmes des institutions démocratiques; elle s'adresse donc aux fondements de la démocratie chilienne. Selon l'AFDD, les « raisons politiques » qui orientent les négociations des gouvernements démocratiques avec les forces armées, ont répondu à des « raisons de gouvernabilité », ce qui est allé à l'encontre des « raisons de justice ».

Le manquement est une faute performative - un performatif raté - et éthique à la fois. Manquer à sa parole, à une promesse, si jamais le langage engage, c'est manquer aux fondements communs, c'est à dire, c'est trahir la *langue commune*⁶, ce que la Concertation et l'AFDD *partagent* quand elles font et sont opposition ensemble contre la dictature. Mais il y a plus, car cette parole non tenue, pour des raisons de gouvernabilité, comporte des conséquences normatives sur la politique, puisque la réponse (*répondre de*) promise aux familles des disparus et au public concerné par la disparition, est contractualisée, mise sur la table des négociations et réduite ainsi à un statut d'échangeabilité. Le coût n'est pas infime,

¹ Nous nous permettons de renvoyer le lecteur à notre article, Paola Diaz et Carolina Gutierrez, 2009, « Les détenus disparus, victimes ou résistantes ? Les catégories dans la mobilisation de l'Association chilienne des familles des détenus disparus », in Sandrine Lefranc et Lilian Matthieu (dir.) *Mobilisation de victimes*, PUR.

² L'accord- cadre de 1991, les lois Aylwin de 1993, l'Accord Figueroa- Otero en 1995 et dans une certaine mesure les contenus du programme des droits de l'homme du gouvernement dirigé par Ricardo Lagos, « Pas de lendemain sans passé » de 2003, qui stipule la loi du secret et la réduction de peines aux responsables des crimes en échange d'information sur les détenus disparus. Aucun accord n'a abouti pleinement par la pression exercée par les associations et désaccord jusqu'à en 2003 de certains parlementaires socialistes.

³ Viviana Díaz y Gabriela Zúñiga, "AFDD-Chile, Poder en movimiento: el movimiento transnacional y el caso Pinochet" in El caso Pinochet: Lecciones de 30 años de una lucha transnacional contra la impunidad, FLACSO 14 de Noviembre 2003.

⁴ AFDD, *Carta Abierta a los partidos Políticos*, Santiago, Chile, 16 de julio de 1995

<http://www.nuncamas.org/investig/lamemolv/memolv12.htm>

⁵ *Ibid.*

⁶ « On peut trahir sa parole- notre parole n'(est) (rien que) notre engagement. Mais au même temps, et par voie de conséquence, trahir son engagement, c'est trahir le langage lui-même, la possibilité de faire usage du langage, de le partager avec d'autres : plus que l'immoralité, le risque, en ne tenant pas ses promesses, est la perte du langage lui-même, de la parole », Sandra Laugier, « Acte de langage ou pragmatique ? », in *Revue de Métaphysique et Morale*, N° 2, 2004, p 301.

comme dit l'AFDD, car le prix à payer est la « perte de la parole », c'est à dire, la perte de la confiance dans les paroles, en l'occurrence les paroles du gouvernement.

La mobilisation des associations des droits de l'homme permet de donner une visibilité publique à cette thématique en lui conférant aussi un caractère de « problème public ». Les choses sont plus simples, en apparence au moins, en ce qui concerne une politique publique relative à la décentralisation de l'État. Autant il s'agit, pour les droits de l'homme, d'une politique qui aurait été inédite au Chili, autant la décentralisation constitue, en partie au moins, un renouement avec un ordre qui avait précédé celui instauré par régime autoritaire. Son examen nous permettra de montrer, sur une autre politique, la mise en avant de la gouvernabilité, de la stabilité, et du consensus au détriment des questions de démocratisation.

L'inclusion de la thématique décentralisatrice dans le programme du gouvernement : l'acceptation de l'héritage

Au moment où la *Concertation des partis pour le Non* gagne le plébiscite de 1988, une véritable machinerie politique se met en place. Celle-ci comporte deux formes d'action : l'une centrée sur les négociations politiques avec le gouvernement autoritaire, concernant les réformes constitutionnelles nécessaires au déroulement démocratique des élections prévues pour l'année suivante, l'autre sur la constitution d'un programme commun. Ce dernier processus est mené, d'abord de manière autonome, à l'intérieur de chaque formation politique¹. Au sein de la Démocratie chrétienne, une commission travaillant sur la décentralisation est constituée. Au sein de cette commission interne à la Démocratie chrétienne, des experts qui ont une expérience de travail conjoint au sein du *Groupe des 24*, dirigent les travaux. Ensuite, ce processus programmatique devient un processus ouvert à toute la *Concertation*. Une fois celui-ci entamé, il est nommé de « confection programmatique » et le travail est divisé selon les chapitres du programme, chacun équivalent à une thématique.

La commission sur la décentralisation est un petit groupe de participants, une élite qui a l'habitude de se fréquenter et de marier des aspects techniques avec des aspects politiques de leur travail. Comme le dit l'un des experts ayant participé à la commission : « il y avait des *habitués*² dans les groupes et d'autres comme moi qui essayaient d'intervenir »³. Il fallait tenter de « se faire remarquer » pour ensuite « gagner des points » et continuer à être invité, cette fois, pour faire des interventions plus formelles. La participation dans ces cercles sociaux devient ainsi incontournable afin d'influencer le contenu du programme.

Au sein de cette commission, S. Galilea, avec d'autres experts, prend position pour adopter définitivement la décentralisation comme catégorie d'action publique en la substituant à la régionalisation et à la municipalisation promues par le régime, « j'étais de l'avis qu'on ne pouvait plus continuer à parler de régionalisation parce qu'il s'agissait d'un concept purement territorial et parce qu'on devait comprendre que la décentralisation était [...] autant régionale que municipale⁴. ». En effet, tandis que la décentralisation implique un transfert des

¹ En ce qui concerne le PS, l'équipe qui travaille sur la rénovation du parti, et dont l'un des leaders était Jorge Arrate, avait commencé dès l'exil, puis dans les centres d'études liés au parti, un travail de préparation programmatique.

² C'est lui qui emploie le terme en français.

³ Entretien avec L. Lira, 31/10/2005, Santiago du Chili.

⁴ Entretien avec S. Galilea, 22/11/2006, Santiago du Chili.

responsabilités, des ressources et/ou de l'autorité depuis le niveau central¹, la régionalisation et la municipalisation promues par le régime se limitent à un transfert de responsabilités avec très peu de ressources et avec une autorité désignée par le pouvoir central.

Néanmoins, c'est à ce moment, où il faut établir une définition plus rigoureuse de ce qu'on comprend comme la décentralisation du pays, qu'une première divergence importante apparaît entre les experts travaillant dans la commission du programme, d'autres surgiront postérieurement. En effet, la commission se divise en deux équipes de travail : l'une sur la régionalisation, l'autre sur la municipalisation. Cette division révèle non seulement deux composantes de la décentralisation en tant que politique publique mais aussi deux domaines de spécialisation des membres experts et deux visions politiques sur le processus.

En ce qui concerne leur domaine de spécialisation, une partie des membres travaille davantage sur les thèmes régionaux. C'est le cas en particulier des membres de la commission qui avaient participé à la formulation de cette politique sous les gouvernements qui avaient précédé le régime autoritaire. Les autres experts, ceux qui n'avaient pas cette expérience préalable, étaient plus ouverts au terrain municipal, apportant ainsi leur regard sur un terrain investi par le régime (notamment avec la municipalisation de l'éducation et de la santé primaires) et délaissé par les régionalistes. Cette « héritage » autoritaire est difficile à accepter pour les « régionalistes » d'autant plus qu'ils n'y ont pas accès. Le témoignage de L. Lira à ce sujet est révélateur : « Qu'est-ce qu'on faisait dans les municipalités ? Nous pensions qu'on y torturait des gens. Nous n'avions aucune idée de ce qu'on avait fait »².

Par ailleurs, cette prise de position plus « régionaliste » ou « municipaliste » s'explique aussi par des visions de stratégie politique quelque peu différentes. Ceux qui défendent la pertinence et même l'urgence de travailler une politique municipale, tout en acceptant une partie de l'héritage laissé par le régime autoritaire, affirment la nécessité de démocratiser cet espace et de se l'approprier, tout en conservant sa nature. Il s'agit, pour ceux qui se trouvent dans cette position, des acteurs davantage en lien avec la sphère politique, donc conscients des enjeux stratégiques, notamment électoraux, et de la possibilité réelle qu'après un premier gouvernement de transition de la *Concertation*, dans l'éventualité d'y arriver, la droite reprenne le pouvoir. Ils se font ainsi l'écho d'une demande politique, émanée des hommes politiques, qui veulent retrouver *leur* place autant dans l'administration d'État que dans l'administration locale.

Pour leur part, les « régionalistes » se positionnent, eux, dans une perspective de récupération de leur investissement précédent, non seulement de ce qu'ils avaient pu produire avant le régime autoritaire mais également de leurs recherches dans le champ de la science régionale. Ils sont aussi moins impliqués par ce type de négociations politiques soit par désaffection soit parce qu'ils n'ont pas accès.

Dans ce scénario où les uns ont penché pour une réforme municipale en voyant les gains politiques directs d'une telle réforme, les autres pour une politique régionale, les résultats ont été maigres et les négociations difficiles. Le résultat s'est réduit à un chapitre de moins d'une page, qui intègre tout de même les deux volets, municipal et régional. Ils sont par ailleurs incorporés pratiquement dans la même proportion, tant dans la manière de les présenter et de donner leur contenu qu'en ce qui concerne leur place dans l'espace physique du texte. Le

¹ Tullia G. Falletti, 2005, "A Sequential Theory of Decentralization: Latin America Cases in Comparative Perspective", *American Political Science Review*, 99 (3), 327-346.

² Entretien avec Luis Lira (entr. cit.).

programme de la *Concertation* consacre ainsi son chapitre VII à la « Démocratisation et la Décentralisation »¹ du pays. Il y est dit :

« Le prochain gouvernement assume comme devoir fondamental la démocratisation du pays, ce qui suppose un effort permanent et systématique en faveur d'une décentralisation efficiente et d'une participation active de la population, avec un déploiement des ressources régionales et locales »².

Mais de quelle décentralisation s'agit-il ? Selon ce programme, la décentralisation à laquelle la *Concertation* aspire est la suivante :

Il faudra doter l'administration de l'État d'*autorités régionales* et communales issues de l'*autonomie institutionnelle, financière et technique*, nécessaires pour décider sur les programmes et projets et pour affronter les problèmes économiques, sociaux et culturels dans ses territoires respectifs et participer dans la gestion locale du développement national³.

Nous voyons que, d'après cette définition, qui est aussi une déclaration d'intention, les composantes relatives à l'autorité politique, à l'autonomie financière et au transfert de responsabilité (autonomie administrative) sont évoquées.

Il est intéressant de noter qu'à la suite de cette définition, il est établi dans le programme que : « la décentralisation et la démocratisation de l'appareil d'État seront réalisées après l'installation du gouvernement démocratique et d'une façon graduelle »⁴. L'idée est d'établir des instruments afin de faciliter le développement local et régional, en se focalisant sur l'accès aux ressources, la consolidation des autonomies, le renforcement institutionnel et le changement du dispositif institutionnel actuel en matière de participation locale. En ce sens, il est proposé de créer un gouvernement régional et un gouvernement communal.

Néanmoins, on garde, dans le programme, la majeure partie du dispositif institutionnel hérité du régime à savoir un gouvernement régional composé par l'Intendant, désigné par le Président de la République, et par un Conseil régional élu au suffrage indirect.

Au niveau communal, il est prévu de renouer avec le dispositif institutionnel en vigueur avant le coup d'État, à savoir des municipalités avec des maires élus, gouvernant et administrant la commune avec un conseil municipal composé par des conseillers élus au suffrage direct et à la proportionnelle. Cependant, et malgré les modifications opérées, la question des inégalités municipales n'est pas résolue. L'éducation et la santé primaires demeurent sous la responsabilité des municipalités sans augmenter l'intervention, notamment financière de l'État, entérinant ainsi un héritage plus facile à adopter ici car négocié entre les élites politiques au nom de la gouvernabilité sans intermédiation aucune des associations de la société civile.

Avec ce programme le candidat démocrate-chrétien pour la *Concertation des partis pour la démocratie*, P. Aylwin, gagne les élections au premier tour, obtenant 55.18% des suffrages

¹ Ce qui rappelle le projet développé par le *Groupe des 24*, présenté sous la forme d'une brochure informative dans laquelle le chapitre 5, intitulé « Démocratie et décentralisation », proposait un projet alternatif à la régionalisation mise en place jusque-là.

² Programa de Gobierno 1989-1990, *Concertación de Partidos por la Democracia*, 1989, p. 8.

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*

exprimés, contre 29.39% à Hernan Büchi (droite rassemblée en « Démocratie et Progrès ») et 15.43% à Francisco-Javier Errázuriz (centre-droite indépendante)¹.

Tandis que la réforme de décentralisation obtient un consensus rapide entre la Coalition gouvernante et l'opposition de droite grâce à la reconnaissance de la première de l'héritage autoritaire, une politique relative aux droits de l'homme ne verra pas le jour au Chili. La question de l'héritage est en effet ici plus complexe. À l'inexistence d'un précédent légal en matière de reconnaissance des droits de l'homme au Chili, pour donner place à un bricolage qui permet une activation des procédures légales selon les « cas », s'y ajoutent des fortes divergences quant à la « nécessité » et à la « pertinence » de légiférer sur la question notamment dans un contexte qui met en avant le consensus comme seule manière de faire de la politique.

Ce double processus de négociation et d'appropriation de l'héritage, opérant dans des cercles restreints ou au sein des *think tanks*, participe pleinement à la fabrique des programmes comme un élément que d'une part, assure la gouvernabilité, et d'autre part, limite fortement la perspective de changement et de légitimité démocratique du système politique.

¹ La gauche, composée par le PC, une fraction des socialistes et divers gauche, ne présente pas de candidat, considérant l'élection comme illégitime car sous une démocratie consensuelle.