



HAL
open science

Chili : un tournant constitutionnel pour un nouveau pacte social et politique

Cecilia Baeza, Gilles Leboucher

► To cite this version:

Cecilia Baeza, Gilles Leboucher. Chili : un tournant constitutionnel pour un nouveau pacte social et politique. Les études du Centre d'études et de recherches internationales, Centre de recherches internationales de Sciences Po (CERI), 2021, pp.79 - 83. hal-03579351

HAL Id: hal-03579351

<https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-03579351>

Submitted on 18 Feb 2022

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.

Chili : un tournant constitutionnel pour un nouveau pacte social et politique *par Cecilia Baeza*

Le 18 octobre 2019, le cycle de protestations sociales initié au Chili en 2011 avec le grand mouvement étudiant a franchi un nouveau cap¹. Des manifestations d'une radicalité inédite ont fait violemment irruption dans l'espace public, discréditant l'idée selon laquelle le Chili serait une véritable « oasis » de stabilité et de prospérité sur le continent sud-américain, comme le soutenait encore son président Sebastián Piñera quelques jours avant l'explosion du mouvement. Un cocktail de malaise social et de rigidité institutionnelle, caractérisée par un manque de volonté politique et/ou une impuissance structurelle des gouvernements successifs à réformer le modèle néolibéral hérité de l'ère Pinochet, a conduit les Chiliens à franchir le « seuil qui sépare une forme de politique normale, routinière, d'une autre qu'Ackerman a qualifiée comme "moment constitutionnel" (ou "constituant") »².

Ce qui a commencé comme une manifestation lycéenne contre une augmentation marginale du prix du ticket métro³ s'est en effet transformé en quelques jours en une révolte massive et radicale. Les manifestants réclamaient à la fois la fin des systèmes de retraite, de santé et d'enseignement supérieur fondés sur l'épargne individuelle et l'endettement⁴, une augmentation substantielle du salaire minimum et un traitement égalitaire des femmes. Exaspérés par la persistance d'inégalités socio-économiques criantes et par la succession d'« affaires » impliquant pouvoirs publics et entreprises privées⁵, les Chiliens ont appelé de leurs vœux un nouveau pacte social, rejetant et conspuant le modèle économique et politique institué par la Constitution de 1980 – maintes fois modifiée⁶, mais toujours en vigueur. Les revendications se sont ainsi rapidement agglomérées et cristallisées autour de l'adoption d'une nouvelle Constitution.

Le 15 novembre 2019, moins d'un mois après le début des manifestations, cette issue a fini par être envisagée : les partis politiques représentés au Parlement sont parvenus à un « Accord pour la paix et la nouvelle Constitution » prévoyant un référendum pour statuer à la fois sur l'opportunité et les modalités du processus constituant. Initialement prévu le 26 avril 2020, le référendum a été reporté au 15 octobre en raison de la pandémie de Covid-19. C'est le déroulement de cet épisode contentieux et les enjeux du changement constitutionnel qui seront ici relatés et analysés.

¹ Sur la repolitisation du débat public depuis 2011, voir M. Basaure et A. Joignant, « Chili : du malaise à la radicalité de la protestation sociale », *AOC*, 13 novembre 2019, <https://aoc.media/analyse/2019/11/12/chili-du-malaise-a-la-radicalite-de-la-protestation-sociale/>

² *Ibid.*

³ Le métro de Santiago a vu ses tarifs augmenter de 30 pesos chiliens pour les billets en heure de pointe le 6 octobre 2019, soit à peine quelques centimes d'euros. A 830 pesos (soit 1,04 euro), le métro de Santiago est déjà l'un des plus chers d'Amérique latine et ses tarifs ont augmenté de près de 100 % en douze ans.

⁴ L'indice de Gini pour le Chili est de 0,46 (2017), un chiffre qui ne connaît plus d'évolution positive substantielle depuis au moins cinq ans. Selon ce classement, le pays est le plus inégal de l'OCDE, <https://data.oecd.org/inequality/income-inequality.htm>

⁵ Sur la « crise de confiance » envers les institutions publiques et privées perçues comme corrompues et impunies, voir « 8 de cada 10 chilenos percibe que los organismos públicos son corruptos o muy corruptos », Consejo para la transparencia, 7 mars 2019, www.consejotransparencia.cl/8-de-cada-10-chilenos-percibe-que-los-organismos-publicos-son-corruptos-o-muy-corruptos/

⁶ Approuvée par plébiscite en septembre 1980 sans registre électoral ni libertés publiques, la Constitution a été modifiée cinquante-deux fois (257 articles nouveaux ou réécrits) depuis le retour à la démocratie en 1990.

Entre violence et créativité populaire

Les manifestations débutées en octobre 2019 ont emprunté à des répertoires d'action très divers. Sans réels leaders ni organisations encadrantes, elles ont donné lieu tout à la fois à une créativité foisonnante et à des échauffourées et du vandalisme. La majorité des protestataires ont puisé dans le répertoire populaire pour exprimer le malaise social en criant et en chantant – par exemple *El baile de los que sobran* (La danse de ceux qui sont en trop), du groupe de rock chilien des années 1980 Los Prisioneros, ou encore *El derecho de vivir en paz* (Le droit de vivre en paix), de l'auteur-compositeur-interprète Víctor Jara, torturé et assassiné par la dictature de Pinochet. En parallèle, des groupes et individus violents s'en sont pris aux bâtiments privés et publics : en quelques jours à peine, quatre-vingts des cent trente-six stations de métro de Santiago ont été gravement endommagées, des supermarchés ont été pillés, des bus ont été incendiés. Le bilan matériel est lourd : le 26 octobre 2019, la chambre de commerce de Santiago (CCS) estimait les pertes à plus de 1,4 milliard de dollars en destruction, pillage et baisse des ventes.

Loin d'apaiser ou de contenir la colère des manifestants, le gouvernement a attisé la mobilisation en y répondant par une répression sans précédent depuis le retour à la démocratie en 1990. L'Institut national des droits humains dénombrait au 13 mars 2020 près de 1 234 victimes de torture et autres traitements cruels, inhumains et dégradants, et 282 victimes de torture avec violences sexuelles⁷. Un couvre-feu a été déclaré et des soldats ont été positionnés dans les rues, une première depuis la dictature militaire. La violence a atteint un tel niveau que trois accusations constitutionnelles ont été lancées, la première contre le ministre de l'Intérieur, Andrés Chadwick, la deuxième contre le président de la République, et la dernière contre le maire de la région métropolitaine, Felipe Guevara. Seule la première a abouti et le ministre a été reconnu coupable d'avoir violé la Constitution en laissant faire ces violations systématiques des droits humains. Le 11 décembre 2019, il a été contraint à la démission et interdit d'exercer toute fonction publique pour une durée de cinq ans.

Malgré cela, les manifestations se sont poursuivies. Elles n'ont pas non plus cessé après les annonces sociales du gouvernement telles que les augmentations des pensions de retraite et du salaire minimums (subventionné par l'Etat), jugées largement insuffisantes. C'est dans ce contexte et dans le but explicite d'apaiser la population que la plupart des partis politiques ont signé le 15 novembre 2019 l'Accord pour la paix et la nouvelle Constitution.

Si elle peut sembler rapide, cette cristallisation autour du changement de Constitution s'ancre en réalité dans un débat relancé au cours du mandat de la présidente Michelle Bachelet (2014-2018). Celle-ci avait en effet engagé en 2015 un « dialogue citoyen » autour de cette question, lequel s'était traduit par plus de huit mille réunions locales autoconvoquées et près de cent conseils (*cabildos*) provinciaux et régionaux. La lenteur du gouvernement à recueillir et synthétiser les propositions ainsi que la résistance des partis de droite avaient néanmoins fait échouer le projet constituant. C'est donc avec un sens réel de l'opportunité que les organisations

⁷ INDH, « Reporte general de datos sobre violaciones a los derechos humanos », mars 2020, www.indh.cl/bb/wp-content/uploads/2020/04/Reporte-INDH-19-de-marzo-de-2020.pdf

sociales et les partis d'opposition à la présidence de Sebastián Piñera – dont certains nouvellement représentés grâce à la réforme du système électoral de 2015 – ont su replacer l'enjeu constitutionnel au cœur de cet épisode contentieux et lui donner ainsi une portée historique.

L'Accord pour la paix et la nouvelle Constitution

L'Accord prévoit un référendum pour que les citoyens se prononcent sur deux points : tout d'abord, faut-il ou non lancer un processus constituant ? Et si oui, quel doit être l'organe responsable pour mener à bien ce processus ? A cet égard, deux solutions sont proposées : celle d'une « convention constitutionnelle mixte » composée de cent soixante-douze membres, la moitié étant élus à cette fin et l'autre étant des parlementaires ; celle d'une « convention constitutionnelle » composée de cent cinquante-cinq membres nouvellement élus. La première option est *de facto* plus conservatrice puisqu'elle implique la participation d'acteurs parties prenantes du système actuel, donc potentiellement rétifs à toute modification du *statu quo*.

Ensuite, il a été établi que, le cas échéant, l'organe constituant « aura[it] pour seul but de rédiger la nouvelle Constitution, sans affecter les compétences et attributions des autres organes et pouvoirs de l'État et sera[it] dissout une fois la tâche accomplie »⁸. Il a également été convenu d'emblée que la convention devrait approuver les normes et les règles de vote par un quorum des deux tiers de ses membres. L'assemblée disposera d'une période de neuf mois, prorogeable de trois mois supplémentaires, pour achever ses travaux.

Quelques jours après la signature de l'Accord, une commission technique composée de quatorze constitutionnalistes a été mise en place pour en assurer l'exécution. La moitié a été nommée par les partis de la coalition au pouvoir (Union démocrate indépendante, Renovation nationale, Parti régionaliste démocratique indépendant et Evolution politique) et l'autre par l'opposition (Parti démocrate-chrétien du Chili, Parti pour la démocratie, Parti socialiste du Chili, Parti radical, Parti libéral et Parti des communs). Parmi eux, on compte cinq femmes, une du parti au pouvoir et quatre de l'opposition. Aucune organisation sociale ni aucun citoyen n'a pu contribuer à cette nomination. La commission s'est réunie du 25 novembre au 6 décembre 2019 pour déterminer les modalités du processus référendaire et discuter d'éventuels quotas pour les femmes et pour les représentants des peuples autochtones, aspects qui n'ont pas été retenus par les experts. En définitive, le 6 décembre 2019, la Commission technique a proposé une réforme constitutionnelle qui a été approuvée par le Congrès. La loi n° 21200 du 24 décembre 2019 a ainsi fixé la date du référendum au 26 avril 2020.

Toutefois, l'enclenchement du processus constituant n'a pas eu plus d'effets que les mesures sociales sur les protestations sociales, qui se sont poursuivies. Les mobilisations féministes se sont fait particulièrement entendre entre novembre 2019 et mars 2020, comme en témoigne l'impact mondial de la performance « Un violeur sur ton chemin » réalisée par la troupe de théâtre Las Tesis, en novembre 2019 à Valparaíso, au milieu des manifestations, et rapidement reprise par des femmes du Chili et du monde entier. Fortes d'un soutien croissant de la

⁸ « Acuerdo por la paz social y la nueva Constitución », 15 novembre 2019, www.bcn.cl/procesoconstituyente/detalle_cronograma?id=f_cronograma-1

population – soutien conquis en amont, lors des grandes mobilisations étudiantes féministes de 2018 –, les féministes se sont en effet emparées de ce « moment constituant » pour faire valoir leurs revendications. Leurs griefs ont porté sur l’incapacité de l’Etat à prendre en compte les causes des femmes en matière de violences, de santé sexuelle et reproductive, d’égalité professionnelle, etc. L’exigence de parité pour la convention constitutionnelle s’est ainsi progressivement imposée, grâce notamment à la mobilisation de femmes universitaires⁹.

C’est ainsi qu’à la surprise générale, et malgré une résistance opiniâtre de la coalition au pouvoir, le Congrès a approuvé le 4 mars 2020 une réforme constitutionnelle complémentaire de celle entérinée par la loi n° 21.216 du 20 mars 2020. Celle-ci a introduit les 29^e, 30^e et 31^e dispositions transitoires de la Constitution qui, en plus de faciliter la présentation à la Convention de candidatures indépendantes, établissent que les listes des candidats doivent commencer par une femme, puis respecter une stricte alternance homme/femme. En outre, elle impose aux listes de prendre des dispositions pour procéder à des ajustements, tels qu’un éventuel déplacement des candidats afin que le résultat électoral final soit égalitaire. Grâce à cette loi, le Chili deviendra le premier pays au monde à disposer d’un organe constituant entièrement paritaire.

Les effets de la pandémie de Covid-19 sur le processus constituant

La pandémie de Covid-19 a surpris le Chili alors que les mobilisations sociales s’apprêtaient à reprendre de plus belle après la pause estivale. La mobilisation massive des femmes le 8 mars 2020, journée internationale des droits des femmes, semblait en avoir donné un avant-goût. Mais la situation sanitaire s’est rapidement dégradée et le 18 mars, le gouvernement a décrété l’état d’exception constitutionnelle pour une période de quatre-vingt-dix jours, ce qui lui a permis, entre autres, de restreindre la liberté de mouvement et d’isoler des personnes chez elles pour éviter les nouvelles contagions. Il n’a pas été difficile, dans ce contexte, de parvenir à un consensus pour repousser le référendum au 25 octobre 2020.

Au 1^{er} octobre, le Chili comptait déjà 12 741 morts de la Covid-19 (soit 680,3 morts par million d’habitants), ce qui le place au septième rang mondial des pays les plus endeuillés par le virus. Quoi qu’il en soit, la pandémie n’a fait qu’aggraver le malaise social. Le manque d’infrastructures en matière de soins de santé et la recrudescence de la pauvreté imputable aux différentes mesures de confinement ont encore creusé les inégalités dans le pays. Expression de ce malaise, de violentes manifestations ont éclaté en mai 2020 à Santiago, et le mot « faim » a été projeté sur l’emblématique Torre Telefónica par un studio d’éclairage audiovisuel, pour attirer l’attention sur la situation sociale.

Cette situation risquait de peser lourd sur le vote du 25 octobre, d’autant que l’état d’urgence sanitaire pouvait directement limiter la participation citoyenne (impossibilité de se rendre dans les bureaux de vote pour les personnes positives à la Covid-19, restrictions de mouvement d’une région à l’autre en fonction de la circulation du virus, et effet repoussoir de la présence

⁹ Juntas en acción, « Cómo se logró la paridad : las organizaciones y mujeres que trabajaron por una constituyente paritaria », 5 mars 2020, <https://juntasenaccion.cl/las-organizaciones-y-mujeres-que-trabajaron-por-la-paridad/>

militaire dans les rues). Or le taux d'abstention était bien l'enjeu majeur de ce scrutin, le plus important depuis trente ans. Le Chili est en effet, depuis la fin du vote obligatoire (2012), l'un des pays au monde où la participation électorale est la plus basse¹⁰. Le contexte sanitaire, la défiance croissante des Chiliens à l'égard de leurs institutions et la très faible participation des jeunes aux scrutins précédents auraient ainsi pu amoindrir la légitimité d'un processus constituant qui repose en grande partie sur la mobilisation citoyenne. Ce scénario ne s'est pas produit : avec 50,9 % des électeurs, le résultat du vote du 25 octobre, bien que modeste, reste la plus forte participation depuis 2012. Le lancement du processus constituant a été approuvé par 78,27 % des suffrages exprimés et la Convention constitutionnelle a obtenu 78,99 % des votes. C'est donc cet organe qui rédigera la nouvelle Constitution.

L'élection de la Convention constitutionnelle aura lieu le 11 avril 2021, simultanément aux élections municipales et régionales. Le Chili se prépare à un grand moment délibératif ; la transformation du pays reste une page à écrire, et ceux qui en tiendront la plume auront une responsabilité historique.

¹⁰ L'actuel président a été élu avec moins de 50 % de participation en 2017, et les élections locales de 2016 n'ont convoqué que 35 % des électeurs.

Pour citer ce chapitre : Cecilia Baeza, « Chili : un tournant constitutionnel pour un nouveau pacte social et politique », in O. Dabène (dir.), *Amérique latine. L'année politique 2020/Les Etudes du CERI*, n° 252-253, janvier 2021 [en ligne : www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude].