

De Chicago à Santiago : le modèle économique chilien

Hector Guillén Romo

DANS **1973 2013/3**, PAGES 107 À 115

ÉDITIONS **Revue internationale et stratégique**

ISSN 1287-1672

ISBN 9782200928766

DOI 10.3917/iris.091.0107

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-internationale-et-strategique-2013-3-page-107?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Flashez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour IRIS éditions.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement.
Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

De Chicago à Santiago : le modèle économique chilien

Hector Guillén Romo

Enseignant-chercheur, Université Paris 8.

Dans les années 1950, les économistes de l'Université de Chicago se sont penchés sur la question du développement avec le désir de contrer les économistes latino-américains de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (Cepal), leurs théories protectionnistes et leur souhait d'un développement fondé sur une forte dose de planification¹. L'un des premiers participants au débat a été Jacob Viner, venu donner six conférences à Rio de Janeiro au cours de l'été 1950, invité par la Fondation Getulio Vargas. D'une façon sympathique et modeste, J. Viner a reconnu qu'il n'avait pas étudié l'histoire, les ressources, les circonstances spécifiques ni les problèmes brésiliens, ce qui ne l'a pas empêché d'attaquer les premiers travaux de l'économiste argentin Raúl Prebisch, considérant que celui-ci ne disposait pas de la moindre connaissance des travaux de l'école classique, ce qui lui aurait évité d'écrire tant de « fantaisies néfastes »². Après J. Viner, de nombreux économistes de Chicago se sont intéressés, d'une manière ou d'une autre, au problème du développement : Milton Friedman, Arnold Harberger, Harry G. Johnson, Theodore Schultz, Larry Sjaastad et George Stigler, entre autres.

A. Harberger, connu pour ses voyages fréquents au Chili juste après le coup d'État d'Augusto Pinochet, insistait sur les multiples barrières qui s'opposent à la croissance dans les économies arriérées : des élites sociales et politiques peu enclines au changement, de graves lacunes dans la capacité technique qu'exige la modernisation, des marchés mal organisés et dont le fonctionnement est gêné par des politiques publiques mal conçues en matière de fiscalité et de commerce

1. Voir Hector Guillén Romo, « De l'«ordre cépalien du développement» au néo-structuralisme en Amérique latine », *Économie appliquée*, vol. 59, no 3, septembre 2006, pp. 61-94.

2. Jacob Viner, *International Trade and Economic Development*, Londres, Oxford University Press, 1953, p. 17.

extérieur¹. Pour M. Friedman, les pays sous-développés ont besoin de l'énergie de millions d'hommes capables et actifs, d'une atmosphère de liberté qui donne aux individus de meilleures chances et qui les encourage à entreprendre. Pour le chef de file de l'école de Chicago, ces pays ont besoin d'un marché capitaliste vigoureux et libre². Comme l'a démontré Paul Strassmann³, les économistes de Chicago sont devenus les principaux ennemis des barrières internationales et de l'aide extérieure, et les principaux amis du marché et des entrepreneurs. En effet, M. Friedman a critiqué les schémas de stabilisation pour les pays producteurs de matières premières⁴ et a proposé que les États-Unis abolissent unilatéralement tous les droits de douane et les restrictions au commerce, ce qui constituerait la manière la plus rapide d'aider aussi bien les États-Unis que les pays pauvres. Selon lui, l'aide extérieure est désastreuse car elle encourage l'État tout-puissant et propulse ces pays dans les bras du communisme⁵. Dans ces conditions, la seule issue est de créer des marchés concurrentiels avec des entrepreneurs courageux et n'ayant pas peur du risque. Il va sans dire que les économistes de Chicago méprisaient les modèles d'Harrod-Domar, qu'ils considéraient comme ne représentant que des résidus de la pensée keynésienne née pendant la dépression. H. G. Johnson, quant à lui, affirme que les intellectuels migrants tels que Kurt Mandelbaum, Nicholas Kaldor, Paul Rosenstein-Rodan et Thomas Balogh – mais non Peter Bauer, Ludwig von Mises, Friedrich von Hayek ou Fritz Machlup – étaient responsables d'une infiltration d'idées venant d'Europe centrale dans la tradition anglo-saxonne et avaient favorisé l'habitude de penser en termes nationalistes plutôt que cosmopolites. Selon H. G. Johnson, ce groupe d'économistes était à l'origine de l'accent mis sur l'industrialisation et les politiques protectionnistes⁶. Mais pour faire face au modèle théorique de la croissance par ces deux biais, il fallait mener à bien des actions concrètes. Ainsi, au milieu des années 1950, au sein du département d'économie de l'Université de Chicago, Aaron Director et Theodore Schultz ont fait les premiers pas pour constituer la branche chilienne des «Chicago Boys», cherchant à trouver un antidote à l'orientation que R. Prebisch avait imposé à la Cepal. Le Chili est apparu comme le pays le mieux adapté à ces expérimentations : il s'agissait de l'une des plus solides démocraties de l'Amérique latine, abritant le siège de la Cepal, et il avait servi de paradigme pour la théorie de R. Prebisch.

-
1. Arnold Harberger, «Issues concerning Capital Assistance to Less-developed Countries», *Economic Development and Cultural Change*, vol. 20, n° 4, juillet 1972, pp. 631-640.
 2. Milton Friedman, «Foreign Economic Aid: Means and Objectives», *Yale Review*, vol. 47, n° 4, été 1958, pp. 501-516.
 3. Paul Strassmann, «La economía del desarrollo desde la perspectiva de Chicago», *Comercio Exterior*, vol. 26, n° 12, décembre 1976, pp. 1436-1443.
 4. Milton Friedman, «The Reductions of Fluctuations in the Income of Primary Producers», *The Economic Journal*, vol. 64, n° 256, décembre 1954, pp. 704-729.
 5. Milton Friedman, «Foreign Economic Aid: Means and Objectives», *op. cit.*, p. 514.
 6. Harry G. Johnson, «The Ideology of Economic Policy in the New States», in Harry G. Johnson (dir.), *Economic Nationalism in Old and New States*, Chicago, University of Chicago Press, 1967.

Noyauter l'économie chilienne

Au Chili, un accord entre l'Université catholique et celle de Chicago est conclu en 1956. Il est axé sur un programme de bourses. Des économistes chiliens apprennent à Chicago la théorie monétaire de M. Friedman, l'approche de la pauvreté à travers le concept de capital humain de T. Schultz, les analyses des groupes de pression de G. Stigler et la théorie d'évaluation de projets de A. Haberger. Rentrés à Santiago, les diplômés enseignent et vulgarisent ces théories. L'ouvrage *Capitalisme et liberté* de M. Friedman deviendra une véritable bible pour ces économistes soucieux de « libérer le marché » chilien de toutes les entraves qu'il connaissait depuis la Grande Dépression des années 1930. Agissant au départ *via* l'Université catholique, la Banque centrale et le journal *El Mercurio*, ces jeunes économistes commencent à se frayer un chemin au sein de la société chilienne, montrant qu'ils peuvent constituer une alternative au « national-industrialisme » de la Cepal. Dans ces conditions, le néolibéralisme de Chicago, confirmé par celui de F. von Hayek, est apparu comme la solution aux politiques d'inspiration cépalienne quand des problèmes économiques et sociaux ont commencé à se poser dans certains pays de l'Amérique latine.

L'ouvrage *Capitalisme et liberté* de M. Friedman deviendra une véritable bible pour ces économistes soucieux de « libérer le marché » chilien

Les programmes économiques d'ordre monétariste commencent à s'appliquer en Amérique latine à la fin des années 1950 : au Chili entre 1956 et 1958, en Argentine de 1959 à 1962, en Bolivie en 1956, au Pérou en 1959, et en Uruguay entre 1959 et 1962. Ces politiques suivent de manière très stricte le schéma orthodoxe : contraction monétaire et du crédit, diminution des dépenses publiques, détérioration des salaires réels, dévaluation du taux de change, augmentation du taux de profit, élimination des subventions et des contrôles des prix. Les résultats à court terme sont très négatifs : les taux d'inflation diminuent pendant une période très brève, mais en même temps la production et la part des salaires dans le revenu baissent et le chômage augmente très rapidement. Cependant, dans les années 1960 et au début des années 1970, on assiste à un retour des politiques structuralistes d'inspiration « cépalienne ». Selon Alejandro Foxley¹, le programme économique du président Eduardo Frei Montalva au Chili en constitue un bon exemple. Le but était de stabiliser graduellement l'économie, en même temps que d'entamer des réformes à long terme nécessaires pour surmonter les difficultés au niveau du secteur agricole, de la balance des paiements et du système fiscal. En outre, la redistribution du revenu constituait un objectif explicite à atteindre grâce à la réforme agraire, la

¹. Alejandro Foxley, *Experimentos neoliberales en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988.

réorientation des programmes publics de développement en faveur des petits producteurs, l'augmentation des dépenses de logement, d'éducation et de santé, et la politique salariale. Après six années d'expérience structuraliste, le taux d'inflation se stabilise autour de 30 % par an, la richesse augmente à un rythme faible et la part des salariés dans le revenu national croît fortement.

Selon A. Foxley, le niveau relativement élevé d'inflation est le symptôme d'un problème inhérent à ce type de schéma de stabilisation. Pour y parvenir, il faut avancer de façon simultanée et cohérente dans trois directions : la stabilité des prix, les réformes structurelles et la redistribution du revenu. Réussir une harmonisation est très difficile, tant elle peut être remise en cause facilement par des pressions de groupes organisés comme les travailleurs : si, par exemple, les salariés obtiennent davantage que ce qui avait été envisagé, cela peut provoquer une hausse des taux d'inflation. Pour A. Foxley, cela a bien été le cas pendant le gouvernement Frei.

Dans ces conditions, Salvador Allende est élu à la présidence de la République en 1970 par 36,6 % des suffrages exprimés, à la tête d'une alliance de gauche intitulée l'Unité populaire. Son programme économique, de tradition structuraliste¹, avait, à court terme, les objectifs suivants : entreprendre une grande variété de transformations économiques structurelles, y compris un programme de nationalisation ; augmenter les salaires réels, le taux de croissance du PNB et la consommation ; réduire l'inflation et la dépendance vis-à-vis de l'extérieur. S. Allende n'a pu mettre en œuvre ce qu'il souhaitait en raison d'un Congrès, élu en 1969, dominé par l'opposition. En effet, il pouvait bien instituer des contrôles mais non sanctionner leur irrespect. Rapidement l'opposition s'est également manifestée hors du Parlement et l'attachement de S. Allende à la démocratie, de même et sans doute que les rapports de force, l'ont empêché de répondre à la violence par la violence.

Le coup d'État de l'orthodoxie économique

La révolution ultra-néolibérale autoritaire

Comme dans d'autres pays d'Amérique latine, l'échec des expériences structuralistes a favorisé le retour des politiques orthodoxes de stabilisation. Cependant, celles mises en œuvre dans les années 1970, ont – selon A. Foxley – deux traits caractéristiques qui les distinguent de celles des années 1950. Tout d'abord, une différence politique, car elles sont appliquées par des gouvernements militaires autoritaires chargés d'imposer la discipline aux travailleurs et qui

I. Beaucoup de hauts fonctionnaires du gouvernement Allende étaient des techniciens de la Cepal. Voir Rüdiger Dornbusch et Sebastián Edwards, « La macroeconomía del populismo en América Latina », *El Trimestre Económico*, vol. 57/1, n° 225, janvier-mars 1990, pp. 121-162.

contrôlent le contexte politique et économique afin de permettre l'application d'une stratégie cohérente de stabilisation. Ainsi, l'autoritarisme surgit comme une condition nécessaire au succès des politiques orthodoxes. La deuxième nouveauté est que ces politiques visent le long terme : auparavant, le monétarisme était associé à des politiques d'ajustement à court terme dont le succès était évalué dans cette perspective ; dorénavant, il s'agit de modifier de façon fondamentale le fonctionnement de l'économie. Ainsi, la lutte contre l'inflation passe par d'importants changements structurels tels que la réduction de la taille du secteur public, la réorientation du surplus vers le secteur capitaliste privé, la création de marchés de capitaux privés, l'ouverture de l'économie au libre-échange, la modification de la situation des travailleurs, etc. Les mesures technocratiques orthodoxes initialement mises en place pour réduire l'inflation se transforment en un modèle global qui permet non seulement d'examiner des problèmes techniques mais de rendre clairs les aspects plus généraux d'ordre social, politique et même culturel. De cette manière, l'inflation est considérée comme le symptôme d'une crise économique généralisée qu'il faut affronter grâce à une gestion économique «saine».

Après une période de répression sanglante qui a décapité, au sens propre comme au figuré, l'Unité populaire chilienne, la junte d'A. Pinochet a pris la tête, pour la première fois au monde, d'une révolution ultra-néolibérale, afin de lutter contre l'inflation, désengager l'État de la vie économique et libéraliser cette dernière. Le régime militaire a combiné une intense répression politique avec une application presque religieuse de l'économie de libre marché¹. Après le coup d'État, le Chili a poursuivi de manière précoce une stratégie volontariste de libéralisation à outrance.

Des diplômés de l'Université de Chicago et d'autres universités américaines, les «Chicago Boys» (Jorge Cauas, Sergio de Castro, José Piñera, Hernán Büchi, etc.) ont contrôlé le ministère des Finances pendant plus de onze ans, le Plan pendant plus de neuf ans, le ministère de l'Économie pendant cinq ans et demi, et, en général, les principaux postes clés à partir de 1975². Comme le dit J. Piñera – un «Chicago Boy» de Harvard –, ils ont pénétré des domaines traditionnellement hors des limites de la rationalité économique, comme les relations du travail, la sécurité sociale, l'éducation, la santé, la gestion municipale et même la défense³.

La junte d'A. Pinochet a pris la tête, pour la première fois au monde, d'une révolution ultra-néolibérale

1. Voir John Sheahan, *Patterns of Development in Latin America. Poverty, Repression and Economic Strategy*, Princeton, Princeton University Press, 1987.
2. Voir André Tiano, *À bas le dogmatisme. Les politiques de développement des pays du Tiers-monde*, Paris, Economica, 1991, pp. 348-349.
3. Voir José Piñera Echenique, «Chile : el poder de una idea», in Barry B. Levine (dir.), *El desafío neoliberal*, Cali, Norma, 1992, p. 87.

Malgré quelques déviations idéologiques¹, les «Chicago Boys» ont prôné, pour la première fois, et avant même Margaret Thatcher, le modèle néolibéral. Dans le langage de F. von Hayek, on pourrait dire qu'ils ont mené à bien une révolution «constructiviste» grâce à un despotisme technocratique. Entre 1973 et 1981 les «Chicago Boys», pionniers de l'ultralibéralisme, ont entamé une série de «réformes» compatibles avec le décalogue de la première version du consensus de Washington, proposée à la fin des années 1980 : liberté totale des prix; ouverture indiscriminée aux importations; libéralisation du marché financier aussi bien en termes de taux d'intérêt que d'allocation du crédit; large libéralisation des flux internationaux des capitaux; réduction de la taille du secteur public; privatisation des entreprises publiques traditionnelles; suppression de la majorité des droits syndicaux; réforme fiscale pour réduire les impôts directs et les rendre plus progressifs; introduction des premiers systèmes de retraite par capitalisation.

La nécessaire réorientation du modèle à l'épreuve des échecs

Les résultats de l'expérience néolibérale au Chili ont été négatifs dans tous les domaines. Elle a engendré une société aux inégalités croissantes et une prédominance de l'économie financiarisée. La politique macroéconomique appliquée entre 1973 et 1982 a fini en catastrophe. Des chutes de production, d'investissements et d'emplois se sont accompagnées d'un fort déficit de la balance des paiements et d'un surendettement extérieur. Le chômage a augmenté de façon dramatique et les indicateurs de répartition ont montré une forte détérioration de la situation des salariés.

Mais les indicateurs macroéconomiques sont seulement la partie la plus visible de la profonde transformation qu'a subie l'économie chilienne pendant

cette période. En effet, elle a été fortement privatisée, et un processus radical de libéralisation du commerce et des flux financiers extérieurs, une réorientation des ressources et des capacités de gestion des activités

Les résultats de l'expérience néolibérale au Chili ont été négatifs dans tous les domaines

productives vers la spéculation financière et le développement des activités commerciales liées aux importations ont été opérés.

La dureté de la crise et les faillites massives ont généralisé le mécontentement politique et les manifestations d'opposition à une dictature impitoyable, même parmi ceux qui avaient approuvé les «réformes». Dans ce contexte, selon Ricardo Ffrench-Davis², le gouvernement de A. Pinochet et les «Chicago Boys» se sont vu contraints de transgresser les préceptes néolibéraux en introduisant une

1. Voir André Tiano, *op. cit.*, pp. 350-351.

2. Ricardo Ffrench-Davis, *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad. Tres décadas de política económica en Chile*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2004.

certaine dose de pragmatisme dans la politique économique suivie entre 1982 et 1989. Le Chili s'achemine alors vers ce qu'on a appelé «l'économie politique du possible sans dogmes ni impatiences», c'est-à-dire en se limitant à faire ce qui est possible... sans trop déranger les classes dominantes. Parmi les mesures adoptées par la dictature dans la décennie 1980, il faut noter l'augmentation des droits de douane, l'encouragement aux exportations, l'étatisation de la dette privée, la renégociation des crédits bancaires avec les créanciers, les aides financières massives au secteur privé – selon le principe de privatisation des profits et socialisation des pertes. En ce qui concerne ce dernier point, l'État s'est vu obligé d'intervenir en prenant en charge la gestion de certaines banques, en les liquidant dans d'autres cas, ou encore en les soutenant directement grâce à une injection de fonds ou par l'intermédiaire de la Banque centrale. En fait, il s'agissait, comme l'a fait remarquer Carlos Diaz-Alejandro¹, d'une nationalisation totale du système bancaire. En raison des fortes pressions de la part des entrepreneurs, cette période a été caractérisée par de nombreuses mesures en faveur des secteurs à haut revenu : subventions massives, reprivatisation des entreprises intervenues après la crise de 1982, privatisation de grandes entreprises publiques comme l'électrique. En revanche, en matière sociale, le gouvernement a eu une position très défavorable vis-à-vis des organisations populaires et des syndicats. Dans ces conditions, il n'est pas surprenant qu'il y eut une reprise économique mais avec une détérioration supplémentaire dans la répartition du revenu. Pour R. Ffrench-Davis, «1987 est l'année qui enregistre la pire répartition du revenu depuis que les statistiques existent»².

La croissance avec équité, ou l'héritage économique de la dictature

Avec le retour de la démocratie en 1989 débute une nouvelle étape de réformes des réformes dans laquelle, malgré le virage politique et le changement de régime, on observe une relative continuité qui a permis de consolider l'héritage économique de la dictature. Selon R. Ffrench-Davis, «les gouvernements de la Concertation, dans une approche délibérée de continuité et de changement, ont encouragé les réformes des réformes, pour corriger le modèle hérité, avec l'objectif d'introduire pragmatisme et progressivité»³. Il s'agissait de perfectionner le modèle de marché hérité de la dictature, dans la ligne de la seconde version du consensus de Washington, c'est-à-dire un consensus à visage humain qui prend

1. Carlos Diaz-Alejandro, «Good-bye financial repression, hello financial crash», *Journal of Development Economics*, vol. 19, n° 1-2, 1985, pp. 1-24.

2. *Ibid.*, p. 31.

3. Ricardo Ffrench-Davis, «Los desafíos actuales de la economía chilena», *Investigación Económica*, vol. 67, n° 263, México, Universidad Nacional Autónoma de México, janvier-mars 2008, p. 75.

soin de la composante sociale, intégrant des programmes sociaux ciblés, et corrige les failles graves de la politique économique. Le gouvernement démocratiquement élu de Patricio Aylwin a cherché à donner une légitimité sociale à sa politique économique en augmentant la dépense sociale et encourageant le dialogue entre les syndicats et le patronat. À titre d'exemple, les accords tripartites annuels entre syndicats, patrons et gouvernement promus par les gouvernements issus

de la Concertation ont permis aux syndicats de participer au processus de décision nationale sur des questions aussi essentielles que le salaire minimum et la réforme de la législation du travail. Les coalitions de centre gauche qui ont gouverné le Chili après 1990 ont alors considéré les syndicats comme une opportunité

pour le développement et non comme une menace. Les patrons, de leur côté, ont apprécié avoir un interlocuteur pour négocier afin d'éviter les conflits sociaux. Cela a engendré un système relativement harmonieux de relations sociales.

Cependant, au lieu de rejeter l'héritage économique de la dictature, les nouveaux dirigeants chiliens issus de la Concertation des partis pour la démocratie ont continué à combiner privatisations et régulations, ouverture aux flux commerciaux et maintien d'une partie importante du secteur minier sous contrôle étatique, libéralisation financière et contrôle des capitaux grâce au système de réserves légales, à la liberté économique et à l'intervention de l'État. S'est ainsi instauré de manière pragmatique ou réaliste, sous l'orientation des néostructuralistes et plus particulièrement de R. Ffrench-Davis, le célèbre modèle de croissance avec équité. Dans cette perspective, les nouveaux gouvernements démocratiques ont essayé de combiner l'orthodoxie monétaire et fiscale sans oublier la composante sociale grâce à des politiques compensatoires dirigées vers les groupes les plus vulnérables dans un pays qui connaît des niveaux records de rotation dans le marché du travail¹.



Le «miracle économique» du modèle chilien, extraverti et dépendant car il repose sur une croissance tirée par les exportations de produits miniers et agricoles, n'est plus qu'un mirage. Ce modèle a accru la dépendance économique du Chili sans poser les bases d'une authentique stratégie de développement.

^{1.} Voir Dani Rodrik, *Nations et mondialisation. Les stratégies nationales de développement dans un monde globalisé*, Paris, La Découverte, 2008, p. 144.

Le système de retraite est au bord de la faillite et l'éducation est devenue une marchandise. Même si l'État est très présent, la législation de l'exploitation du cuivre organise l'aliénation de cette ressource au profit des multinationales étrangères. Les inégalités sociales sont encore très fortes. La multiplication des mobilisations sociales des étudiants, ces dernières années, montre une société qui sort peu à peu de l'apathie, ce qui laisse à penser que la dictature militaire a échoué dans son objectif de casser l'esprit de révolte du peuple chilien. L'abandon des idéaux progressistes durant les gouvernements de la Concertation essayant, en matière économique, de faire du pinochetisme sans A. Pinochet explique, au moins en partie, le retour au pouvoir, en 2010, de la droite pinochetiste conduite par l'homme d'affaires Sebastián Piñera. ■