



**IdeAs**  
Idées d'Amérique

15 | 2020  
Eau et gestion de l'eau dans les Amériques

---

## « Ok pour 30 pesos ? » Vertus et contradictions de la techno-démocratie chilienne

Damien Larrouqué

---



### Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/ideas/8362>

DOI : [10.4000/ideas.8362](https://doi.org/10.4000/ideas.8362)

ISSN : 1950-5701

### Éditeur

Institut des Amériques

### Référence électronique

Damien Larrouqué, « « Ok pour 30 pesos ? » Vertus et contradictions de la techno-démocratie chilienne », *IdeAs* [En ligne], 15 | 2020, mis en ligne le 01 mars 2020, consulté le 25 mars 2020. URL : <http://journals.openedition.org/ideas/8362> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/ideas.8362>

---

Ce document a été généré automatiquement le 25 mars 2020.



IdeAs – Idées d'Amérique est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International.

---

# « Ok pour 30 pesos ? » Vertus et contradictions de la techno-démocratie chilienne

Damien Larrouqué

---

*Cet article s'inscrit dans le cadre d'un projet Fondecyt-CONICYT (#3190155). L'auteur remercie les commentaires apportés par Antoine Faure, Antoine Maillot et Olivier Dabène, à sa première version.*

- 1 Annoncée le 4 octobre 2019, l'augmentation de 30 pesos (soit environ 4 centimes d'euros) du ticket de métro a été l'étincelle qui a provoqué la plus violente explosion sociale qu'a connue le Chili depuis le retour à la démocratie (1990). Cette décision a été prise par un panel constitué de trois experts triés sur le volet<sup>1</sup>. Selon les dispositions de la loi n° 20378 du 5 septembre 2009 portant création d'un subside aux transports publics, ces trois économistes sont tenus d'en ajuster les tarifs trimestriellement, à partir d'une méthodologie validée par le ministère des Transports et Télécommunications et le ministère de l'Économie. Les tarifs du métro sont pondérés en fonction de l'évolution de plusieurs variables dont le cours du pétrole, le taux de change peso-dollar, l'indice du coût de la main d'œuvre ou encore l'inflation. C'est ainsi sur la base d'un mécanisme de calcul non pas arbitraire mais peu transparent et résolument discrétionnaire que sont déterminés les prix des tickets du métro de Santiago. Dans la mesure où les tarifs préférentiels pour les lycéens et les étudiants doivent être fixés au multiple de 10 le plus proche de l'ajustement en pourcentage attribué au prix adulte, l'augmentation est susceptible de varier de 10 (comme en septembre 2014), de 20 (janvier 2019), de 30 (novembre 2011), de 40 (février 2009), voire de 50 pesos (comme en juin 2010). Notons que depuis la mise en place des tarifs subventionnés sous le gouvernement Bachelet I (2006-2010), le prix du ticket de métro n'a jamais enregistré de baisse (Garrido F., 2019).
- 2 Au-delà de ce constat qui corrobore la logique incrémentale des budgets publics identifiée par A. Wildavsky (1964), la mainmise confiée à un comité d'experts sur la gestion d'enjeux *a priori* purement techniques pose néanmoins des questions quant aux

avantages et inconvénients associés à cette technocratisation du processus décisionnel. Concrètement, qu'en est-il de la responsabilité politique comme de la nécessaire reddition de compte qu'un tel fonctionnement institutionnel semble éluder ? Car, nous allons le voir dans cet article, cette foi dans l'expertise est consubstantielle au système politique chilien contemporain. Par rapport à l'augmentation du ticket de métro, cette décision ayant mis le feu aux poudres serait symptomatique de la crise d'un modèle démocratique « semi-souverain » (Huneeus C., 2018), dans lequel la figure tutélaire de l'expert l'emporterait sur celle du citoyen pourtant aux fondements de la légitimité du régime. En d'autres termes, ce cas emblématique pointerait les limites de ce que nous dénommons ici la « techno-démocratie » chilienne. Si l'origine de ce gouvernement scientifique remonte au premier tiers du xx<sup>e</sup> siècle (Silva P., 1994), sa concrétion institutionnelle s'est réalisée au cours de la dictature du général Pinochet (1973-1990), avant que les *technopols* de la Concertation n'en reprennent et confirment les principes au nom de la « raison d'État » (Joignant A., 2012).

## Une sociogenèse du gouvernement scientifique

- 3 S'il ne fait aucun doute que parmi les cadres dirigeants de la dictature, « nombreux furent porteurs d'un militantisme à prétention scientifique qui conquiert puis domina les sommets de l'État » (Ihl O., 2012, 67), il est en revanche excessif de voir dans la junte pinochétiste le « moment matriciel » du règne de « l'expertocratie » (*ibid*, 69-70). Outre le terreau intellectuel propice à une « politique scientifique » dont le positiviste Lastarria et son disciple Letelier se firent les chantres au tournant du xix<sup>e</sup> siècle (Silva P., 2006, 182), on en trouve les prémices institutionnelles, dès les années 1920, dans la volonté des gouvernements d'Alessandri et surtout d'Ibáñez del Campo de mettre fin à la capture administrative (*empleomania*) qui gangrène alors les institutions publiques.
- 4 Jusque-là porté par une dynamique d'extraversion économique désormais déclinante, l'« État oligarchique » vit ses dernières heures. Avec la fin du boom du salpêtre et plus encore la crise de 1929, les gouvernements successifs cherchent à poser les bases d'un nouveau modèle de développement, dont la Corporation de promotion de la production (Corfo), fondée en 1939, constitue bientôt l'épine dorsale. A cette fin, la sélection méritocratique des agents publics est valorisée, au bénéfice notamment des étudiants formés au sein de la prestigieuse faculté d'ingénierie de l'Université du Chili (Silva, P., 1994). La Corfo va ainsi donner à l'État chilien ses premiers technocrates, lesquels s'inspireront des recommandations développementalistes de la Commission économique pour l'Amérique latine (CEPAL) installée à Santiago.
- 5 En 1973, le coup d'État contre Allende sonne le renversement total du paradigme macro-économique en vigueur (voir l'article de Gárate dans ce dossier). Sous la houlette d'une nouvelle élite technocratique biberonnée aux préceptes monétaristes, se met en place un projet bureaucratique-autoritaire de démantèlement des institutions publiques. Disciples de Hayek et plus encore de Friedman – qui viendront toux deux et par deux fois apporter leur soutien intellectuel à la junte pinochétiste, les Chicago Boys administrent, au nom du *laissez faire*, la « dés-administration »<sup>2</sup>. Baptisée Odeplan, l'officine depuis laquelle ils exercent leur entreprise de démolition fut ainsi détournée de la fonction qui avait présidé à sa création sous le gouvernement de Frei Montalva (1964-1970) : définir les grandes stratégies du développement national. Comme l'écrit

M. Gárate (2012, 215), l'un des plus grands paradoxes de la dictature militaire serait par là-même d'avoir « organisé la déplanification et la libéralisation de l'économie chilienne à partir d'un bureau central de planification ».

- 6 A partir de 1990, le gouvernement conduit par le président démocrate-chrétien Patricio Aylwin marque la transition d'une empreinte résolument technocratique. Au moins douze ministres ou sous-secrétaires du premier mandataire de la Concertation appartiennent à la catégorie dite des « technopols »<sup>3</sup> (Joignant A., 2012, 93). D'après l'enquête prosopographique menée par Mireya Dávila (2011), les technocrates chiliens qui occupent environ 20 % des postes ministériels, et tout juste 5 % des postes de sous-secrétaires entre 2000 et 2010, cultivent des liens plus ou moins affirmés avec la politique (entendue au sens partisan du terme). Ce constat lui fait écrire que la démocratie chilienne ne saurait être assimilée à une technocratie pure. De fait, les partis politiques ont conservé le contrôle d'un nombre important d'instances décisionnelles. Il n'empêche, si on le compare à un autre pays du Cône sud comme l'Uruguay par exemple, le niveau de technocratisation au Chili n'en reste pas moins une caractéristique distinctive de son modèle démocratique (Garcé A., 2017). Et pour cause, cette composante « technopolitique » dépasse de loin le strict périmètre de l'État central. Elle est en réalité au cœur de tout un écosystème institutionnel composé d'agences, de cabinets d'experts et autres *thinks tanks* qui participent à la production de l'action publique (Gárate M., 2008 ; Moreno M., 2010 ; Carrasco S. et al., 2019).

## Le savant sans le politique

- 7 Le technocrate s'assigne pour fonction d'apporter une réponse technique à un problème politique. Ce faisant, il présente son engagement comme « apolitique » et défend une conception rationnelle de l'action publique. La dépolitisation des mesures entreprises recoupe celle des acteurs institutionnels qui en sont à l'origine. En l'espèce, l'une des principales vertus associées à « l'expertocratie » est de professionnaliser la haute administration publique dans un sens indiscutablement méritocratique (Silva P., 2006 : 179). Par là-même, s'en trouve jugulé le traditionnel clientélisme politico-partisan qui nuit à l'efficacité de l'État et affecte l'image des pouvoirs publics aux yeux des citoyens. L'incidence de cette rationalisation en matière de corruption est également supposée bénéfique<sup>4</sup>.
- 8 Cependant, le crédit sans contrepartie accordé aux experts par le monde politique a aussi des incidences malheureuses. En premier lieu, cette « scientification gouvernementale » a pour effet d'élargir la brèche entre gouvernants et gouvernés aux yeux desquels les alternances ne marquent aucune alternative ; ce qui se traduit *in fine* par une baisse de la participation électorale (Huneeus C., 2018, 49). Plus grave encore, pour les technocrates, la reddition de compte est simplement horizontale – c'est-à-dire qu'elle se fait vis-à-vis des acteurs qui les ont nommés à leurs postes (pour ainsi dire leurs pairs) – et non pas verticale – eu égard à l'ensemble de la communauté nationale (Huneeus C., 2014, 220). Il en résulte un manque de sensibilité sociale quant aux conséquences des mesures qu'ils préconisent. Pire enfin, c'est tout l'échafaudage du système démocratique qui se trouve fragilisé par l'institutionnalisation d'une forme d'irresponsabilité organique. Car, pour s'assurer l'évitement du blâme (*blame avoidance*), les politiques se déchargent de la responsabilité des décisions sur les technocrates qu'ils ont nommés à cette fin ; lesquels, en retour, se blindent derrière le

caractère purement administratif de leur mandat et déroulent leur fiche de poste et autre feuille de route pour se prémunir contre toute critique.

- 9 Qui plus est, si l'on en croit le travail précurseur de G. Benveniste (1972, 126), les experts ont tout intérêt, lorsque leur rôle est remis en cause, à faire front commun autour de leur *esprit de corps*, s'ils ne veulent pas perdre la confiance que la classe politique a placée en eux. En d'autres termes, il est peu probable que l'exercice d'autocritique ou de contrition soit dans l'ADN de la conception de leur fonction. En guise d'illustration et ainsi que l'a déclaré le président du panel d'experts le 17 octobre, la campagne de désobéissance civile lancée sur les réseaux sociaux était selon lui injustifiable, au motif – assez spécieux si on le replace d'ailleurs dans une perspective historique ou géographique (révolution française, émeutes de la faim des années 2000), que « personne ne proteste quand le prix des tomates ou du pain augmente » (Chechilnitzky A., 2019). Sans crainte d'attiser une nouvelle flambée de violence, ce même panel d'experts persistait et signait en annonçant, à la mi-janvier, une hausse de 10 pesos du ticket de métro, immédiatement annulée par le gouvernement (*La Tercera*, 2020).

## Pour une réforme citoyenne et « contre-démocratique » de la haute administration

- 10 Plus que jamais, la question de la réforme de l'État chilien se pose (voir dans ce dossier l'article d'Egaña et Pliscoff). Cet enjeu fondamental ne pourra être mené à bien que si les citoyens assument leur rôle de garants de la « contre-démocratie » (Rosanvallon P., 2006).
- 11 Concrètement, il pourrait être décidé de faire siéger au sein de panels décisionnels élargis, composés d'experts et d'élus, des membres de la société civile tirés au sort. A défaut, il pourrait être confié aux citoyens, via les nouvelles technologies, un droit de regard sur les mesures discrétionnaires que les technocrates tendent à prescrire unilatéralement. Il y aurait là des moyens simples et peu coûteux de renouer les liens distendus entre le savant, le politique et le citoyen, et de rapprocher, du même coup, la haute administration de la société.
- 12 Il est trop tôt pour dire si la crise chilienne contemporaine a mis un terme à ce qu'Olivier Ihl (2012, 70) a nommé « l'académisation de la puissance ». Sans nul doute, l'explosion de violence inédite qu'a déclenchée la décision prise par trois universitaires d'augmenter le prix du ticket de métro a été l'expression cathartique d'une exaspération généralisée contre un système néolibéral injuste et profondément inégalitaire (voir l'article de Gárate dans ce dossier). Désormais, il est important que le mécontentement trouve des canaux d'expression plus institutionnels. Les citoyens doivent exiger des pouvoirs publics d'être intégrés au processus de réforme qui s'impose. Car, s'il arrivait – comble de l'ironie – que le débat à venir soit de nouveau accaparé par les experts, il est à craindre que les contradictions de la techno-démocratie chilienne en supplantent encore pour longtemps les vertus.

---

## BIBLIOGRAPHIE

- Benveniste, Guy, *The politics of expertise*, Berkley, The Glendessary Press, 1972.
- Carrasco, Sébastian et al., « Organizaciones ‘ciudadanas’ y coproducción de las políticas publicas. Ciudadano Inteligente, Espacio Público y la Agenda de la Probidad Pública en Chile », in Olivier Dabène et Claire Launay Gama, *Los efectos de los procesos participativos en la acción pública*, Buenos Aires, Teseo, 2019, p. 17 -50
- Chechilnitzky, Andrés, « Presidente del Panel de Expertos del Transporte Público por evasiones : “Cuando suben los tomates, el pan, todas las cosas, no hacen ninguna protesta” », *La Tercera*, Santiago, le 17 octobre 2019, <https://urlz.fr/bAQf>, page consultée le 09/03/2020
- CNN Chile, « Contraloría rechazó nombramiento de directora del ISP por conflicto de interés », Santiago, CNN, 23 novembre 2019, <https://urlz.fr/bGMJ>, page consultée le 09/03/2020
- Dávila, Mireya, « Tecnocracia y política en Chile postautoritario (1990-2010) », in Alfredo Joignant et Pedro Güell, *Notables, tecnócratas y mandarines. Elementos de sociología de las elites en Chile (1990-2010)*, Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales, 2011, p. 23-47.
- Gárate, Manuel, « Think Tanks y centros de estudios. Los nuevos mecanismos de influencia política en el Chile post-autoritario », *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, colloque, janvier 2008, p. 1-15.
- Gárate, Manuel, *La revolución capitalista de Chile (1973-2003)*, Santiago, Ediciones Universidad Alberto Hurtado, 2012.
- Garcé, Adolfo, « Regímenes políticos de conocimiento : tecnocracia y democracia en Chile y Uruguay », *MILLCAYAC - Revista Digital de Ciencias Sociales*, vol. 4, n° 7, 2017, p. 17-48.
- Garrido, Felipe, « ¿ Cuánto ha subido el precio del Metro de Santiago desde 2007 a la actualidad ? », *FayerWayer*, Santiago, le 18 octobre 2019, <https://urlz.fr/bAQh>, page consultée le 09/03/2020
- Herranz, María, « Polémica por actuar de científicos en consultorías y supuesta cooptación de empresas abre debate entre comentaristas de Emol », *Emol.com*, Santiago, le 8 janvier 2020, <https://urlz.fr/bGMb>, page consultée le 09/03/2020
- Huneus, Carlos, *La democracia semisoberana. Chile después de Pinochet*, Providencia, Taurus, 2014.
- Huneus, Carlos, « La democracia semisoberana y la representación política tecnocrática », in Carlos Huneus et Octavio Avendaño (dir.), *El sistema político de Chile*, Santiago, LOM, 2018, p. 19-56.
- Ihl, Olivier, « Objetividad del Estado. Sur la science du gouvernement des Chicago Boys dans le Chili de Pinochet », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 19, n° 3, 2012, p. 67-88.
- Joignant, Alfredo, « La raison d’Etat. Usages politiques du savoir et gouvernement scientifique des technopols au Chili (1990-1994) », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 19, n° 3, 2012, p. 89-125.
- La Tercera, « ¿ Quiénes componen y qué realiza el Panel de Expertos, el ente técnico que resolvió que el metro en hora punta cueste \$ 800 ? », *La Tercera*, 25 janvier 2019, <https://urlz.fr/bAQv>, page consultée le 09/03/2020
- La Tercera, « Tarifa del Transantiago sube \$ 10 y gobierno activa decreto para anular alza », Santiago, *La Tercera*, 21 janvier 2020, <https://urlz.fr/bGN0>, page consultée le 09/03/2020

Moreno, Marco, « Think Tanks en Chile : Estilos y prácticas tecnocráticas en la formación de políticas », *Revista Enfoque*, vol. 8, n° 12, 2010, p. 103-125.

Rosanvallon, Pierre, *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Paris, le Seuil, 2006.

Salinas, María, « Panel de expertos : quiénes son y cuánto ganan los que regulan la luz, transporte y concesiones », *El Dinamo*, Santiago, le 18 octobre 2019, <https://urlz.fr/bAQz>, page consultée le 09/03/2020

Silva, Patricio, « State, Public Technocracy and Politics in Chile, 1927-1941 », *Bulletin of Latin American Research*, vol. 13, n° 3, 1994, p. 281-297.

Silva, Patricio, « Los tecnócratas y la política en Chile : pasado y presente », *Revista de Ciencia Política*, vol. 26, n° 2, 2006, p. 175-186.

Widavsky, Aaron, *Politics of the Budgetary Process*, Boston, Little Brown, 1964.

## NOTES

1. Président et porte-parole du panel, Juan Enrique Coeymans est ingénieur civil, docteur de l'Université de Southampton et professeur à l'université catholique du Chili (PUC). Il a été désigné parmi trois candidats proposés par les doyens des facultés d'ingénierie, économie et administration des universités accrédités auprès du ministère de l'Education. Quant à ses deux collègues de la PUC, Claudio Agostini, docteur en économie de l'Université du Michigan et Juan Pablo Montero, ingénieur civil et docteur en économie industrielle du Massachusetts Institute of Technology (MIT), ils ont été sélectionnés via le système dit de la « haute fonction publique » (SADP pour son sigle en espagnol), mis en place en 2004. Leurs émoluments s'élèvent à 1 476 000 pesos, soit environ 1700 euros, pour une session par mois. Leur mandat dure six ans (La Tercera, 2019 ; Salinas M., 2019).

2. Pour faire écho à la conception de l'économie véhiculée par l'école de Chicago et parfois qualifiée de « naturaliste » (Gárate M., 2012, 110 et 166), le credo néolibéral se donnerait à voir, sous un angle anthropomorphique, comme une idéologie mortifère, suicidaire et *a minima* mutilante qui consiste à retourner le bras régalien de l'Etat contre son cœur social. Quant à la « thérapie de choc » que les praticiens du néolibéralisme préconisent, elle s'apparente, dans les faits, à une euthanasie institutionnelle.

3. Répandu en Amérique latine, ce néologisme désigne ces élites institutionnelles qui revendiquent à la fois un très haut niveau de compétences (attesté en particulier par leur formation dans des universités étrangères) et un engagement ou une affiliation politique bien spécifique : ils appartiennent souvent à la gauche social-démocrate ou à la droite modérée.

4. Quand bien même des scandales ont pu être dénoncés dans la presse ces dernières années – récemment encore on a pu rapporter des collusions entre chercheurs et entreprises (Herranz M., 2020), il apparaît dans le même temps que les gardes fous institutionnels fonctionnent correctement. En novembre 2019 par exemple, en pleine crise sociale, la Cour des comptes (*Controlaría General de la Nación*) a exigé la démission de la fraîchement nommée directrice de l'institut de Santé publique par crainte de conflit d'intérêts, eu égard à ses engagements professionnels passés avec l'industrie pharmaceutique (CNN Chile, 2019).

---

## AUTEUR

### DAMIEN LARROUQUÉ

Damien Larrouqué est affilié à l'INAP-Université du Chili

[damien.larrouque@sciencespo.fr](mailto:damien.larrouque@sciencespo.fr)