



La politique économique du gouvernement Allende (1970-1973). Enseignements pour les temps présents.

Xavier Dupret
Septembre 2023
38.850 signes

Lorsqu'il est élu Président de la République du Chili, Salvador Allende entend, conformément au programme de l'Unité Populaire (soit la coalition de partis de gauche qui soutenaient sa candidature à l'élection présidentielle de 1970), mettre en œuvre un programme de transition vers le socialisme.

Cette expérience politique correspond à une adaptation au contexte chilien de la tentative de création d'un bloc hégémonique dans la lignée d'Antonio Gramsci, l'Unité Populaire (UP) constituant le bras politique de ce bloc. Le modèle chilien met donc en œuvre une voie légale vers le socialisme, à rebours des processus de révolution armée. Ce point est important pour comprendre les implications en termes de contenu de la dynamique radicale-réformiste du gouvernement Allende.

Un environnement hostile

En effet, en cas de prise de pouvoir par un mouvement de guérilla pratiquant la lutte armée, la question de la transition n'a tout simplement pas de statut puisque précisément, l'objectif politique qui sous-tend une opération de cette nature, vise précisément à substituer d'entrée de jeu, une fois la victoire acquise, la totalité d'un appareil d'Etat à un autre. Dans ces conditions, la question du pilotage de l'économie revêt rapidement la forme d'une planification centralisée dans laquelle la production de marchandises peut, dans un assez

grand nombre de cas, donner lieu à une allocation plus ou moins directe vers la consommation sans passer un marché (fût-il administré) à titre d'intermédiation permettant la détermination d'un prix.

Ce n'est pas ce schéma qui fut appliqué par l'UP. Il est vrai que la victoire étriquée de cette dernière (et sans doute prévisible dès 1970, vu le caractère historiquement minoritaire de la gauche au Chili) ne permettait sans doute pas de mener à bien une politique aussi ambitieuse de subordination de l'économie au politique, en tout cas, en passant par la case électorale. Pour se donner une idée de l'état des rapports de force, on mentionnera qu'un an avant l'élection d'Allende, les élections parlementaires chiliennes ont permis de démontrer que les partisans du *statu quo* continuaient à bénéficier d'un niveau de représentation clairement majoritaire dans le pays. Au Sénat, la droite conservatrice du Parti national (PN) et le centre démocrate-chrétien (DC) disposaient d'une courte majorité avec respectivement 27 sièges sur 50 (5 pour le PN et 22 pour la DC). A la Chambre des députés, l'avantage de ces deux forces étaient plus significatif encore avec 89 sièges sur 150 (55 pour la DC et 34 pour le PN). Quatre ans plus tard, lors des élections qui se sont tenues au mois de mars 1973, soit un peu plus de 6 mois avant le coup d'Etat du 11 septembre, on observait la reproduction de ces tendances. Au Sénat, la droite accentuait même son avantage en récoltant 35 sièges. A la Chambre, les partis de la droite regroupés au sein de la *Confederación de la Democracia* détenaient 87 sièges¹.

Comme à peu près tout le monde l'aura compris, il eût été particulièrement téméraire, dans ces conditions, de ne pas jouer la carte de la séduction à l'égard des masses. Nous verrons, d'ailleurs, par la suite que ce besoin, impératif, au demeurant, de dégager un consensus social va (trop) déterminer le contenu des réformes économiques mises en œuvre par le gouvernement de l'UP, au risque parfois de perdre la boussole de la rigueur de gestion par instants.

Héritage structuraliste

Pour bien comprendre ce point, on se rappellera que les années 1960 et 1970 ont été marquées, au Chili comme dans toute l'Amérique latine, par les théories structuralistes en vogue à cette époque. Ces dernières offraient un cadre conceptuel permettant de compter sur le soutien d'une base sociale large.

En synthèse, les idées maîtresses du structuralisme latino-américain tel que porté par Prebisch et son confrère allemand Hans Singer pointent une série d'écueils aux politiques de libre-échange entre le Centre (c'est-à-dire les pays industrialisés) et la Périphérie (le Tiers-monde, comme l'on disait à l'époque). Pour situer la portée des thèses portées par Prebisch et ses disciples, on prendra grand soin de préciser qu'elles contredisent frontalement le paradigme classique proposé par David Ricardo (1772-1823) selon lequel les différents pays du monde

¹Nazer, Ricardo, Rosemblit, Jaime, "Electores, sufragio y democracia en Chile. Una mirada histórica", Mapocho, n°48, 2000 (deuxième semestre), pp. 215-229.

ont tout intérêt à refuser les barrières tarifaires et le protectionnisme entre eux puisqu'il est dans leur intérêt bien compris de se spécialiser dans les productions pour lesquelles ils disposent comparativement de la meilleure productivité du travail. Prebisch et toute l'école structuraliste latino-américaine vont, au contraire, recommander aux pays de ce que l'on appelle de nos jours le Sud global de s'industrialiser en rejetant les règles du libre-échange et en misant sur le protectionnisme. C'est le modèle de l'industrialisation par substitution aux importations.

C'est à partir de cette base théorique hétérodoxe en économie politique que le gouvernement de l'Unité Populaire va développer un programme gouvernemental visant à sortir le Chili de l'enfermement dans le statut de pays périphérique. D'un point de vue sociopolitique, une telle volonté de sortir du sous-développement était théoriquement de nature à mobiliser de larges couches de la population de manière à les faire évoluer idéologiquement vers une orientation plus en accord avec le programme de la gauche chilienne. Une partie de la bourgeoisie nationale aurait même pu adhérer à ce programme dans la mesure où il avait pour ambition de conduire le pays vers un décollage industriel autonome.

Or, le résultat des législatives prouve à suffisance que ce vœu ne fut pas exaucé. Comment l'expliquer ? Pour risquer une ébauche de tentative d'hypothèse en guise de réponse à cette question aussi cruciale que complexe, il convient, dans un premier temps, d'analyser quelle fut la politique économique menée par le gouvernement de Salvador Allende pour permettre au Chili d'accéder à une indépendance réellement décisive (c'est-à-dire matérielle, par opposition au seul registre du formalisme juridique) et quels en furent les résultats concrets.

Directement, après son élection, Salvador Allende nomme un économiste hétérodoxe, Pedro Vuskovic (par ailleurs professeur de statistiques à l'Université du Chili et également chercheur auprès de la Commission de l'Onu pour l'Amérique latine (CEPAL), à la tête du ministère de l'Economie, du Développement et de la Reconstruction. L'application d'une ligne de politique économique prébischienne dans le cas du Chili ne pouvait ignorer une des particularités du pays, à savoir sa spécialisation quasi-exclusive dans le commerce international à des exportations de cuivre. En 2021, la filière cuivre représentait 55,35% des exportations du Chili. Plus largement, les industries minières du pays (en ce compris, le fer et le molybdène) représentaient 60,47% des dites exportations². Cette monospécialisation était plus importante au début des années 1970. A cette époque, le cuivre équivalait à 80% des exportations du pays³. Le plan Vuskovic visera à doter le Chili d'une base industrielle en procédant à l'étatisation des grandes exploitations minières, des ressources naturelles et des secteurs clés du pays (en particulier, le cuivre). L'idée est de permettre à l'Etat de bénéficier au maximum de la rente des ressources naturelles afin de disposer des capitaux nécessaires à un ambitieux plan d'augmentation de la valeur ajoutée des productions au Chili.

² The Observatory of Economic Complexity (OEC), Chile, Exports, 2021.

³ Le Monde, Chili: les raisons de la crise (par Charles Vanhecke), édition du 24 octobre 1972.

En réalité, la politique économique du gouvernement Allende va consister en une radicalisation des efforts d'émancipation portés sans excès d'audace par les gouvernements antérieurs (spécialement, la démocratie-chrétienne). Il est vrai que durant les années 1950 à 1970, toute l'Amérique latine a été influencée par le structuralisme de Prebisch. C'est ainsi qu'au Chili, à la fin des années 1950, les autorités nationales avaient créé le Département du cuivre qui permettait à la puissance publique de piloter davantage l'exploitation des minerais et d'en retirer une rente sous forme de royalties. En 1971, sous l'impulsion de Vuskovic, ce département va devenir une entreprise publique, la Codelco qui deviendra le fer de lance du projet allendiste de nationalisation de l'ensemble des mines du pays. Il n'était, dès cette époque, plus possible d'exploiter les ressources naturelles du pays sans autorisation expresse du gouvernement.

L'une des raisons du sous-développement latino-américain tient également à la concentration de la propriété terrienne. En effet, depuis Paul Bairoch, on tient pour acquis le fait que le facteur primordial constituant le point de départ des grandes vagues d'industrialisation dans l'histoire se rapporte aux gains de productivité dans le domaine agricole⁴. Typique des formations sociales périphériques, le *latifundium* se caractérise par une exploitation du capital foncier de type extensif. Voilà pourquoi il se caractérise par des rendements faibles. En fractionnant ce type de grands domaines en petites exploitations, les nouveaux petits producteurs sont *de facto* encouragés à mettre en œuvre des gains de productivité afin de s'assurer un revenu. Par rebond, cette amélioration des rendements permet de subvenir à davantage de besoins alimentaires tout en mettant au travail moins de personnes dans les champs. La fraction surnuméraire de la population des campagnes sera alors disponible et pourra, par la suite, être affectée à la production industrielle.

Du point de vue de la diachronie, on mentionnera qu'une première tentative de réforme agraire avait été formulée en 1967 par l'administration du président démocrate-chrétien Eduardo Frei Montalva. En 1970, le bilan en la matière de l'équipe centriste était des plus mince : « les expropriations (...) ont été beaucoup plus limitées que prévu : moins d'un tiers des latifundia ont été touchés (1.400 sur 4.800) et seulement 20.000 familles bénéficiaires au lieu des 100.000 envisagées (sur quelque 300.000 à pourvoir au total). En termes de surfaces, 327.000 ha cultivés ont été expropriés, ce qui représente environ 15% des terres irriguées du pays. Le résultat relativement modeste s'explique si l'on tient compte des innombrables contentieux rendus possibles par les dispositions légales et si on rappelle que la plupart des litiges supposaient l'arbitrage personnel du Président, lequel était soumis à des pressions politiques paralysantes »⁵.

Du fait de cette perméabilité aux intérêts des grands propriétaires terriens, le *modus operandi* de la démocratie-chrétienne ne s'est jamais donné les moyens de mener réellement à bien la tâche de dissolution du *latifundium* dans les campagnes chiliennes, contrairement à l'orientation générale des lois promulguées en la matière par l'administration Frei.

⁴ Voir notamment Bairoch, Paul, « Révolution industrielle et sous-développement », CDU-SEDES (Centre de Documentation Universitaire – Société d'Édition d'Enseignement Supérieur), Paris, 1963.

⁵Goussault, Yves, « La réforme agraire chilienne » in *Tiers-Monde*, tome 13, n°51, 1972, p.545.

« Toutefois, la Loi de réforme agraire, en dépit de ses défauts, représentait une base légale pour l'élimination du latifundium entre les mains d'un gouvernement décidé à en renforcer les dispositions. (...) [Cependant,] « l'instrument principal du programme de réforme agraire de l'Unité populaire fut la législation démocrate-chrétienne, débarrassée de ses aspects négatifs. L'Unité populaire donna un autre contenu politique à ce cadre juridique dont elle héritait et lui assigna d'autres objectifs : amorcer et faire progresser une transition vers le socialisme. L'analyse des classes rurales faite par l'Unité populaire l'amena à considérer que les latifundistes étaient l'ennemi principal d'une future transformation socialiste. C'est pourquoi l'un des buts primordiaux de sa politique agraire fut d'exproprier les latifundia, définis comme toute exploitation de plus de 80 HRB (hectâreas de riego básico, hectares de bonne terre irriguée servant de base à un calcul pondéré des surfaces) indépendamment de leur rentabilité. Les producteurs moyens, propriétaires de 20 à 80 HRB, reçurent une aide économique car on espérait les gagner ou du moins, les neutraliser »⁶.

Le nouveau gouvernement de Salvador Allende a amplifié le processus de réforme agraire, en utilisant les instruments juridiques promulgués par le gouvernement précédent, afin d'exproprier tous les grands domaines et de les transférer à l'administration de l'État mais aussi aux coopératives agricoles ou encore aux communautés paysannes (le plus souvent amérindiennes). Ce processus s'est également accompagné d'une grande effervescence au sein de la petite paysannerie qui s'est traduite par des occupations ou des saisies spontanées de propriétés, déclenchant un climat de violence et d'affrontement dans le monde rural. On ne peut, au demeurant, nier que cette réforme agraire a permis de sortir des dizaines de milliers de familles chiliennes de la pauvreté.

Voilà comment, en fin de compte, le nouveau gouvernement socialiste entendait poser une stratégie de développement du côté de l'offre. Comme vu auparavant, l'activation de la demande à travers le soutien à la consommation intérieure est nécessaire à la montée en gamme des industries nationales. Aussi, la gauche chilienne, une fois arrivée au pouvoir, a-t-elle augmenté (trop rapidement ?) le salaire nominal des classes populaires. En termes de pilotage d'une politique économique, cette décision, nécessaire à la conquête d'une majorité politique au sein de l'opinion publique, est tombée au plus mauvais moment d'un point de vue macroéconomique.

Un contexte défavorable

Le gouvernement Allende a inauguré son programme de soutien à la demande intérieure sur fond de cours élevés du cuivre (à propos duquel nous avons déjà pu vérifier un état de forte dépendance de l'économie chilienne). Au début de l'année 1970, le kilo d'or rouge s'échangeait pour un prix unitaire de \$0,7180 tandis que 12 mois plus tard, il ne valait plus que \$0,4646 (soit une baisse de 36,38%).

⁶ Kay, Cristóbal, « Réforme agraire et révolution dans le Chili d'Allende » in *Études rurales*, n°59, 1975, p.54.

Ces prix déprimés vont constituer la toile de fond des années Allende puisque le prix moyen du kilo de cuivre ne dépassera jamais les 0,50 cents le kilo sous la présidence de Salvador Allende. Les programmes d'augmentation des transferts sociaux et de revalorisation salariale ont donc dû être financés via diverses vagues d'émission monétaire, lesquelles ont eu pour fonction essentielle de couvrir un important déficit budgétaire qui, en 1973, avait atteint le niveau sans précédent de 23% du PIB. Il était, en effet, impossible de financer d'ambitieux programmes d'investissement public par l'accumulation de réserves de change. Du côté du commerce extérieur, on observait, en effet, une situation déficitaire. La chute des prix du cuivre n'a évidemment pas aidé le gouvernement chilien sur ce point. En tout état de cause, on observe que le solde de la balance commerciale passe de 0,39% en 1970 à -2,09% du PIB à 1973. C'est en 1972 que cette donnée est la plus problématique (-3,60% du PIB).

Pour se faire une idée du niveau de l'expansion monétaire au Chili, on mentionnera, par exemple, que la masse monétaire a tout simplement doublé au cours de l'année 1971. Il va résulter de cette expansion monétaire une importante pression inflationniste. L'indice des prix à la consommation va connaître une dramatique accélération de 1970 à 1973. De 20% au cours de l'année 1971, elle passe à 77,8 puis 350% en 1973⁷. Si l'on considère la seule inflation annuelle à partir du dernier trimestre de l'année 1973, le Chili est entré en hyperinflation. Pour rappel, on considère, depuis Cagan⁸, qu'un pays est en hyperinflation dès que l'indice des prix à la consommation y progresse à un rythme de 50% par mois. Or, en octobre 1973, le taux d'inflation mensuel était de 87,6%⁹.

Le système de contrôle des prix, mis en place par l'équipe économique du gouvernement Allende, va, certes, s'avérer fonctionnel dans un premier temps. C'est un fait qui a, d'ailleurs, été reconnu par des économistes foncièrement opposés à la politique économique de Salvador Allende : « le taux d'inflation annuel de 1971 (22,1%) semble étonnamment faible. L'explication est liée au contrôle des prix dans le secteur privé ainsi qu'un gel des tarifs et des prix dans le secteur public. (...) Premièrement, le gouvernement avait, sous Salvador Allende, acquis un contrôle direct et indirect des différents maillons de la chaîne de production mais aussi de distribution. (...). Ensuite, des comités de consommateurs vigilants ont été créés au niveau des quartiers (...), qui devaient veiller à ce que les magasins locaux respectent les prix officiels et a maintenu l'approvisionnement en marchandises. [De surcroît], le contexte général des réformes structurelles, durant lesquelles tant d'entreprises ont été expropriées ou reprises par gouvernement, a incité la plupart des entrepreneurs à suivre les directives officielles sur les prix. Il était trop risqué de ne pas le faire. Par conséquent, les entrepreneurs devaient réfléchir à deux fois avant de violer les prix officiels, parce que ce gouvernement n'était pas comme le précédent »¹⁰.

⁷Banque mondiale, juin 2023.

⁸Cagan, Phillip, "The Monetary Dynamics of Hyperinflation" in Friedman, Milton, Studies in the Quantity Theory of Money, Chicago, University of Chicago Press, 1956, pp.25-117.

⁹ Hanke, Steve, Krus, Nicholas, Cato Institute, The Hanke-Krus Hyperinflation Table.

Url : <https://www.cato.org/sites/cato.org/files/pubs/pdf/hanke-krus-hyperinflation-table.pdf>. Date de consultation: 7 septembre 2023.

¹⁰Larrain, Felipe & Meller, Patricio, « The Socialist-Populist Chilean Experience, 1970-1973 » in Dornbusch, Rudiger & Edwards, Sebastian, The Macroeconomics of Populism in Latin America, University of Chicago Press,

Cependant, malgré le succès initial des mesures de contrôle des prix, il convient de reconnaître que l'inflation a fini par l'emporter à partir de 1971. Comment expliquer cet état de choses ? Pour comprendre cette modification, il ne faut surtout pas perdre de vue que le paysage monétaire mondial a été bouleversé de fond en comble un an après l'élection de Salvador Allende. Le 15 août 1971, Richard Nixon annonce la fin de la parité entre l'or et le dollar. Jusque-là, et selon les termes des accords de Bretton Woods qui constituaient la clé de voûte du système monétaire, toutes les devises du monde étaient définies selon des parités fixes face au dollar, lequel était la seule monnaie pouvant être convertie en or (en l'occurrence, 35 dollars l'once d'or) dans le cadre de ce que l'on nommait le Gold Exchange Standard.

A partir de ce moment, les taux de change vont évoluer au gré de la valeur du dollar qui garde une position centrale mais dont l'émission est complètement libérée du stock d'or de la Fed (la banque centrale des Etats-Unis). Il est vrai que les divers déficits états-uniens avaient, dès la fin des années 1960, conduit à ce que le montant des dollars en circulation dans le monde soit équivalent à 8 fois le stock d'or détenu par les Etats-Unis...

Pour un pays comme le Chili qui a choisi de financer sa dette publique via la banque centrale, les conséquences de cette mutation sont énormes. Dans le cadre du *Gold Exchange Standard*, le niveau de l'inflation pouvait être contrôlé par un bon système de contrôle des prix diminuant le taux de marge des opérateurs. Ces derniers n'avaient d'ailleurs pas le choix puisqu'il leur était difficile de réaménager le profil de leurs stratégies d'accumulation en transférant une partie de leurs capitaux de la sphère productive à celle de la circulation. Pour le dire simplement, en 1970, certes l'inflation pouvait bien dépasser les 20% au Chili mais, suite au contrôle des prix promulgué par l'UP, les marges du secteur privé étaient cadenassées, le taux de change de l'escudo¹¹ n'avait pas énormément varié car c'était la règle du jeu en vigueur au sein du système monétaire international. A partir de 1971, tout change drastiquement. Il est possible d'acquérir, y compris sur le marché noir des devises, des billets verts pour se protéger contre l'inflation, quitte à accentuer la chute de l'escudo devant le dollar et ainsi, accélérer l'inflation. Et le serpent de se mordre la queue au point de faire entrer le Chili en hyperinflation.

La décision de Nixon a, en fin de compte, accentué la fuite des capitaux constatée dès 1970 au moment de l'élection d'Allende. Voici ce qu'en disait le New York Times à cette époque : « La fuite des dollars du Chili, où un marxiste devrait devenir président le 4 novembre, a contraint aujourd'hui la banque centrale à réduire considérablement la vente de dollars aux Chiliens voyageant à l'étranger. (...) Les journaux et les chaînes de télévision dirigés par des partisans de gauche du Dr Allende ont exigé une action du gouvernement contre la sortie de

1991, p.197. On constatera avec intérêt que les auteurs précités ne font que répéter à ce sujet le constat dressé par la Banque mondiale dès 1979.

¹¹L'escudo chilien a été la devise officielle Chili de 1960 jusque 1975. Il se subdivisait en 100 centésimos.

dollars, qu'ils qualifient de « sabotage économique » par de grands intérêts commerciaux au Chili »¹².

A partir de l'été 1971, on observe, conformément à la volonté de Nixon, un mouvement assez radical de marchandisation de la monnaie. Le jeu de l'offre et de la demande va en déterminer la valeur. Dans le cas de l'escudo chilien, les jeux étaient faits. C'est ainsi que l'on peut relever une dépréciation aussi constante que profonde de la devise chilienne face au billet vert de 1971 à 1973. Pour fixer des ordres de grandeur, on vérifiera qu'il fallait 11 escudos pour acquérir un dollar en 1970 contre 110 en 1973 et 832 en 1974¹³.

Parallèlement au marché officiel des changes, on note le développement d'un marché noir du dollar, lequel existait déjà à l'état embryonnaire sous la présidence du démocrate-chrétien Frei Montalva. Sur ce dernier, le billet vert atteignait régulièrement des valeurs de très loin supérieures aux taux de change officiels¹⁴. La politique de contrôle des changes au Chili a, en fait, été engloutie par le déferlement spéculatif qui a vu, dès 1971, les Bons du Trésor américains remplacer les stocks d'or de la Fed en tant que clé de voûte et principal outil de domination du système monétaire international. Comme un titre de dette a pour caractéristique de pouvoir s'échanger plus facilement que de l'or détenu par une banque centrale, spécialement si elle est libellée dans la devise qui sert de pilier au commerce international, la mise en œuvre de mécanismes de contrôle de change s'est avérée, au Chili comme ailleurs, plus compliquée après la révocation des accords de Bretton Woods et la mise en œuvre de l'inconvertibilité du dollar¹⁵. Pour se convaincre du caractère structurellement transformateur de l'inconvertibilité du dollar, on fera observer qu'un pays comme la France, nettement plus susceptible que le Chili de soutenir en 1971 un projet d'affirmation de sa souveraineté nationale, a été contraint d'alléger le contrôle des changes dans la foulée de l'annonce de Nixon¹⁶.

Traduction politique de ces difficultés (épilogue)

Le billet vert avait accru son emprise sur les échanges internationaux partout dans le monde. Forcément, pour un petit pays périphérique comme le Chili, l'impact de cette décision ne pouvait qu'être particulièrement lourd de conséquences.

A y regarder de plus près, les difficultés de l'Unité Populaire résultent clairement d'un changement de cadre de gestion de l'économie mondiale impulsé par les Etats-Unis pour des raisons de déséquilibres de leur balance des paiements des Etats-Unis en dehors de toute connexion avec les évolutions politiques internes du Chili. De cette conjonction, il ne faut

¹² New York Times, édition du 18 octobre 1970.

¹³ Gert, Wagner y Díaz, José, *Inflación y Tipo de Cambio: Chile 1810-2005*, Instituto de Economía, working paper n°328, Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 2008, p.88.

¹⁴ Carrasco, Camilo, *Banco Central de Chile 1964-1989. Una historia institucional (tome II)*, publicado por el Banco Central de Chile, Santiago de Chile, 2009, pp.158-160.

¹⁵ Guillén Romo, Héctor, « Del patrón oro a la privatización del sistema monetario internacional » in *Comercio Exterior*, vol. 58. n°7, juillet 2008, pp.532-534.

¹⁶ Le Monde, édition du 22 décembre 1971.

surtout pas conclure que les Etats-Unis ne sont pour rien dans la chute d'Allende. Henry Kissinger, à l'époque Conseiller à la Sécurité nationale du président Nixon, déclarait sans ambages dans un ouvrage de référence : «Un Chili militant avait la capacité d'influencer d'autres pays et de permettre une insurrection radicale bien plus importante que celle de Cuba [...] Une victoire d'Allende était de nature à mettre en péril nos intérêts dans l'hémisphère occidental »¹⁷.

On ne saurait être plus clair. On peut, sans prendre trop de risques, formuler une hypothèse plaçant la tragédie chilienne à l'intersection d'un problème conjoncturel de chute des prix du cuivre d'un fait de structure économique (à savoir la révolution monétaire de 1971) opérée, de l'extérieur, par les autorités américaines avec une scène politique nationale convulsée. Il est vrai que la remise en cause des privilèges des grands domaines latifundiaires, pour ne prendre qu'un exemple, a été particulièrement poussée sous le gouvernement de l'UP. Au moment du coup d'État du 11 septembre 1973, le gouvernement de gauche avait exproprié près de 4.400 propriétés agricoles, pour un total de plus de 6,4 millions d'hectares. La comparaison avec le gouvernement démocrate-chrétien qui avait précédé l'arrivée au pouvoir de l'UP est évidemment flatteuse. L'ancien ordre latifundiaire qui avait prévalu pendant plus de 400 ans avait (temporairement) pris fin au Chili. Les classes dominantes ne pouvaient que s'opposer à cette ambitieuse politique de redistribution qui a, par ailleurs, touché d'autres champs de la vie sociale et économique que l'agriculture.

En effet, le programme de gouvernement de l'UP correspondait à la construction d'un État populaire et d'une vague de nationalisations. Si la socialisation de la filière cuivre ait été approuvée sans rencontrer d'opposition au Congrès, il n'en a pas été de même pour ce qui est de la politique de nationalisation des grandes entreprises. Ne disposant pas d'une majorité parlementaire, le gouvernement a décidé de recourir à un décret oublié, bien que valide, publié sous la République socialiste de 1932. Cela lui a permis d'exproprier toute industrie considérée comme stratégique pour l'économie. En plus de l'expropriation (qui était généralement précédée par la prise de contrôle de l'industrie par ses travailleurs), le gouvernement a utilisé d'autres mécanismes tels que l'achat d'actions, ce qui lui a permis de contrôler près de 80% des industries et un nombre important de banques. La bourgeoisie locale ne pouvait que s'opposer à ce modèle de développement. De surcroît, à cette époque, de puissants intérêts nord-américains étaient présents au Chili. Par exemple, la firme International Telephone and Telegraph Company (ITT) qui possédait 70% de la compagnie chilienne des téléphones (Compañía Chilena de Teléfonos).

Incontestablement, l'élection d'Allende a produit une panique financière de grande envergure et une ruée sur les banques au Chili. Existe-t-il des preuves convaincantes que les intérêts américains ou le gouvernement des États-Unis ont délibérément contribué à créer cette panique ou qu'ils ont tenté d'empêcher l'élection d'Allende en usant de leur influence économique et financière? Les preuves les plus importantes disponibles à ce sujet apparaissent dans des documents confidentiels d'ITT publiés par Jack Anderson en mars 1972

¹⁷ Kissinger, Henry, *Mis Memorias*, vol. II, Atlántida, Buenos Aires, 1987, p. 315.

et lors des audiences sur ces travaux organisés un an plus tard par la Commission des Relations Extérieures du Sénat. Ce document indique que des offres d'aides financières destinées à contenir Allende ont été formulées par le président d'ITT, Harold S. Geneen, à la CIA en juillet 1970, et au bureau d'Henry Kissinger, en septembre de la même année.

Les archives indiquent que l'offre de juillet a été rejetée par la CIA et que la lettre de septembre n'a jamais été transmise à Kissinger par l'assistant qui l'a reçue. Cependant, la documentation d'ITT inclut également un rapport adressé à Geneen par son vice-président, E. J. Gerrity, décrivant une discussion tenue le 28 septembre avec William Broe de la Division des services clandestins de la CIA, dans lequel Broe décrit un programme destiné à provoquer l'effondrement économique du Chili avant les élections législatives fin octobre. La proposition de Broe, a déclaré Gerrity, incluait le non-renouvellement des crédits bancaires, et le retard dans les livraisons de biens d'équipement¹⁸.

On imagine aisément qu'un programme de nationalisations sans compensations ne pouvait que déplaire aux multinationales et au gouvernement des Etats-Unis. C'est une évidence. Soit dit en passant, le gouvernement de Salvador Allende en était pleinement conscient. Voilà pourquoi des négociations entre l'UP et la Maison Blanche se sont tenues en 1972 et 1973 à quatre reprises pour évoquer le sort des multinationales US actives dans la filière cuivre (dont la célèbre Anaconda Copper). La partie états-unienne a fait la sourde oreille aux arguments de la partie chilienne et s'est, en réalité, contentée de rappeler à l'Administration Allende qu'elle était tenue de négocier avec les entreprises concernées. De surcroît, un blocus financier contre le Chili a été mis en place par les autorités américaines. C'est ainsi qu'en août 1971, l'agence américaine de crédit aux exportations, Eximbank, a annoncé qu'elle rompait toutes ses relations financières avec le Chili en transition vers le socialisme¹⁹.

Pour autant, on évitera la thèse du complot. Le Chili a également obtenu des prêts d'autres pays en dehors des États-Unis. En novembre 1972, le ministre des finances Millas a indiqué que le Chili avait obtenu des prêts à court terme pour un montant de 250 millions de dollars de l'Argentine, du Mexique, du Canada, de l'Australie et de divers pays d'Europe occidentale ainsi que 103 millions de la part de l'URSS. Cette même source a également évoqué un montant de 446 millions de dollars de prêts à long terme provenant de l'Union soviétique, de l'Europe Orientale et de la Chine, en plus de 70 millions de dollars de prêts de long terme d'autres pays latino-américains, ainsi que des quantités non précisées mais "significatives" ayant pour origine certains pays d'Europe occidentale. C'est ainsi que Chile Economic News, une publication du gouvernement chilien, a mentionné un total de plus de 200 millions de dollars de crédits en prêts et crédits de la Grande-Bretagne, de l'Espagne, de la France, des Pays-Bas, de la Belgique, de la Suède et de la Finlande entre novembre 1971 et décembre 1972. Au total, il apparaît que le résultat final de la tentative des États-Unis de faire pression

¹⁸Sigmund, Paul E., « El bloqueo invisible y la caída de Allende » in *Revista de Estudios Internacionales*, vol.7, n°26, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, 1974, p.21.

¹⁹Bonnefoy, Pascale, « Las reservadas negociaciones de los gobiernos de Allende y Nixon sobre la nacionalización del cobre » in *Revista de Estudios Internacionales*, vol.45, n°175, Universidad de Chile, août 2013, p.86.

sur le Chili en l'étranglant financièrement a consisté en une diversification et un accroissement des sources de financement de Santiago, ce qui contrebalancé la réduction des prêts d'origine nord-américaine²⁰.

A ce stade, il est permis d'accorder un crédit certain à l'hypothèse d'un dérèglement de l'économie chilienne, suite à une modification d'envergure du système monétaire international décidée par l'administration Nixon en 1971, soit un an après l'élection d'Allende. Il va, dans ces conditions, de soi que les programmes de réformes sociales basées sur un financement public allaient se traduire par un regain de l'inflation, vu l'augmentation subséquente de la masse monétaire en circulation. Nous avons vu que l'inflation a été globalement bien maîtrisée par le gouvernement de l'UP jusqu'au moment où le système de Bretton Woods a été démantelé par Nixon en août 1971. Après cette date, la pression à l'acquisition de dollars fut telle que les mesures de contrôle des prix n'ont plus été suffisantes pour compenser la dégradation du taux de change de l'escudo face au dollar. Progressivement, le pays est entré dans une spirale hyperinflationniste et cette conjoncture a été exploitée politiquement par les amis des Etats-Unis au Chili pour déstabiliser l'UP.

C'est ce que tend à démontrer un document de la CIA aujourd'hui déclassifié mais auparavant expurgé de références éventuellement gênantes (d'où son appellation officielle de « Sanitized Copy »). Cette source se trouve sur le site des services de renseignements américain²¹. Elle se garde, bien entendu, de présenter l'action des Etats-Unis sous un mauvais jour. Elle ne manque cependant pas de mettre en exergue un travail de sape de l'économie chilienne par des acteurs chiliens eux-mêmes. C'est ainsi que ce rapport mentionne une diminution des productions agricole et manufacturière correspondant à une chute de 16% de l'investissement intérieur brut²².

Cette dernière ne s'explique pas exclusivement par la montée de l'inflation, entraînant une chute de l'investissement et par la suite, une éviction de l'échange marchand au profit du troc. Nous avons vu que l'inflation se situait aux alentours de 22% en 1971 après un an de pouvoir de l'UP. C'est nettement moins qu'au cours des trois exercices précédents (27,9% en 1968, 29,3% en 1969 et 34,9% en 1970). Les producteurs n'avaient donc aucune raison économique de détenir d'importants soldes de trésorerie et de restreindre la formation brute de capital fixe. Cet arrêt de la production correspond donc bien à des motifs politiques.

Pour couvrir ces pénuries, le gouvernement a dû augmenter ses importations. Mais puisque les cours du cuivre s'écrasaient, les réserves de change du pays se sont évaporées (elles sont passées de 378 millions de dollars en 1970 au moment de l'élection d'Allende à 40 millions). Par la suite, la proclamation de l'inconvertibilité du dollar allait contribuer à accroître les pressions inflationnistes à l'œuvre dans le Chili allendiste.

²⁰ Sigmund, Paul E, op.cit, pp.34-35.

²¹ CIA, Intelligence Memorandum, Chile: Allende's economic record, avril 1972. Sanitized copy approved for release, 23 septembre 2011. Url :<https://www.cia.gov/readingroom/docs/CIA-RDP85T00875R001700030070-0.pdf>. Date de consultation: 2 juillet 2023.

²² CIA, op.cit, pp.3-4.

Bref, des Chiliens appartenant à la frange de la population la mieux dotée en capitaux ont commencé à saboter un gouvernement qui limitait leurs privilèges de classe. Des perturbations extérieures tant de type conjoncturel (baisse des cours du cuivre) que structurel (dénonciation des Accords de Bretton Woods par les Etats-Unis) sont venus aggraver ce schéma macroéconomique fortement inflationniste. La diplomatie américaine n'avait plus qu'à attendre que son heure vienne, ce d'autant qu'elle disposait de relais importants au sein de l'appareil d'Etat chilien. L'incapacité du gouvernement Allende à financer les importations tant de biens de consommation qu'industriels constituait, d'ailleurs, une perspective à laquelle se préparaient les Etats-Unis en 1972, comme l'atteste la note déclassifiée de la CIA précédemment citée²³.

La suite est connue. Après le coup d'Etat du général Pinochet, un vaste programme de privatisations va commencer sous le patronage des *Chicago Boys*. La stabilisation des prix deviendra l'objectif principal des politiques macroéconomiques au Chili qui se convertira en pays phare du néolibéralisme. La chasse aux déficits et la pression à la baisse sur les salaires deviendront les nouveaux mantras d'un pouvoir établi à la faveur de l'écrasement du mouvement ouvrier et de la gauche. La réforme agraire a évidemment fait long feu. À la fin des années 1970, les deux tiers des terres redistribuées avaient été restituées au capital concentré, le plus souvent transnational. Cette évolution a aggravé la situation des paysans qui ont été contraints de redevenir des journaliers (62,8 % des bénéficiaires de la réforme menée par l'UP au pouvoir)²⁴.

Parmi les limitations qui ont miné dès le départ la gouvernance de l'UP, on signalera les augmentations de salaires à répétition accordées dans le but de séduire les masses laborieuses. Cette voie a accentué les pressions inflationnistes au Chili. La gauche de transformation en Amérique latine a su, dans certains cas, retenir la leçon des malheurs de l'Unité Populaire au Chili en refusant d'accorder des augmentations salariales avant d'avoir complètement récupéré l'appareil de production. C'est ce qui s'est produit en Bolivie en 2006. A peine élu, Evo Morales désirait doubler le salaire minimum alors même que le nouveau pouvoir populaire n'avait pas encore pu nationaliser les mines, les hydrocarbures et les télécoms et, par conséquent, ne disposait pas encore de ressources suffisantes pour effectuer d'indispensables investissements et procéder à des dépenses sociales dont la population avait grand besoin. C'est ainsi que l'actuel président Luis Arce, alors ministre de l'Economie et des Finances publiques, s'est opposé au président Evo Morales. Cette politique économique, résolument engagée aux côtés des masses laborieuses et des déshérités de toute la Bolivie mais également soucieuse de gestion rigoureuse, a connu les résultats que l'on connaît. De 2006 à 2019, le PIB de la Bolivie a augmenté de 340%, l'extrême pauvreté a chuté de 38 à 17% de la population et le pays a connu une croissance moyenne du PIB de 4,6% par an²⁵.

²³ CIA, op.cit,p.6.

²⁴Manzano, Liliana, « Estratos y clases sociales en Chile 1973-1990 » in *Revista de Sociologia*, Universidad de Chile, n°20, Santiago, 2006, p.122.

²⁵ Cros, Marie-France, « Luis Arce, l'artisan du miracle économique bolivien » in *La Libre Belgique*, édition du 12 novembre 2020.

La gauche radicale latino a, dans certains cas, retenu les leçons du passé. C'est une bonne chose. Incontestablement.