

Institut d'Études Politiques de Paris
ECOLE DOCTORALE DE SCIENCES PO
Programme doctoral Amérique Latine
Centre d'études et de recherches internationales

Doctorat en science politique
Convention de cotutelle avec la Pontificia Universidad Católica de Chile

La construction politique des marchés
Variétés du néolibéralisme dans le Chili post-dictature (1990-2010)

RESUME

Antoine Maillet

Thèse en cotutelle dirigée par Olivier Dabène, Professeur des universités à l'Institut d'Études Politiques de Paris et Juan Pablo Luna, Associate Professor à la Pontificia Universidad Católica de Chile

Soutenue le 13 décembre 2013

Jury :

M. Olivier Dabène, Professeur des universités, Sciences Po Paris

Mme Charlotte Halpern, Chargée de recherche, CEE, Sciences Po Paris

M. Juan Pablo Luna, Associate Professor, Pontificia Universidad Católica de Chile

M. Rodrigo Mardones, Associate Professor, Pontificia Universidad Católica de Chile

M. Eduardo Silva, Professor, Tulane University (rapporteur)

M. Hillel Soifer, Assistant Professor, Temple University

M. Yves Surel, Professeur des universités, Université Paris 2 (rapporteur)

Résumé

Table des matières

Introduction.....	3
La problématique de la construction politique des marchés.....	3
Stratégie de recherche : six cas infranationaux dans un cas national crucial	6
La sélection d'un cas crucial national : le Chili durant les gouvernements de la Concertation	6
Contre le « biais de l'Etat-nation » : une comparaison infranationale intersectorielle	8
Les politiques néolibérales au Chili post-dictature : trois questions	10
Le débat sur le néolibéralisme : un concept obsolète ?.....	10
Changement et stabilité dans les politiques néolibérales : l'institutionnalisme historique au delà des conjonctures critiques	12
Un bilan de la Concertation.....	13
Développement de la thèse	14
Conceptualiser et opérationnaliser la relation Etat-marché.....	14
Le noyau dur : le marché comme mécanisme privilégié.....	15
Les variétés du néolibéralisme	16
Opérationnaliser : l'observation des politiques néolibérales	20
Décrire les politiques néolibérales	25
Expliquer la construction politique des marchés	28
Conclusion: insertion et projection de la thèse dans l'étude de l'économie politique	32
Entre l'analyse des politiques publiques et la politique comparée : une hybridation.....	32
De potentiels agendas de recherche.....	33
Bibliographie	36

En Amérique Latine, les réformes structurelles de la fin des années 1980 ont été l'occasion d'une réduction du rôle de l'Etat dans les activités productives, et d'un développement du secteur privé, dynamisé par les privatisations et libéralisations. On associe généralement ce retrait relatif de l'Etat à un fonctionnement supposément autonome des marchés, suivant ainsi les prescriptions normatives du courant principal en économie. Cette thèse s'attache à remettre en cause cette vision, à partir d'un cas emblématique, le Chili des gouvernements de la Concertation, durant les deux décennies qui ont suivi la dictature de Pinochet. Au contraire d'une vision de l'économie comme une sphère autonome, je m'attache à montrer, dans six secteurs, que la construction du marché est un phénomène éminemment politique, dans lequel l'action publique tient un rôle important.

Ce grand résumé présente d'abord des éléments issus de l'introduction : la problématique générale de la construction politique des marchés, la stratégie de recherche adoptée et la question de recherche, autour des variétés du néolibéralisme et de leur transformation, dans le cas du Chili de 1990 à 2010.

Je retrace ensuite les trois étapes de la thèse. Je montre d'abord l'élaboration des variétés du néolibéralisme pour rendre compte des relations entre organismes publics et acteurs des marchés, puis son opérationnalisation pour l'étude des politiques publiques. J'applique ensuite ce cadre d'analyse pour décrire les politiques néolibérales dans les six secteurs étudiés. Enfin, j'indique les déterminants de la transformation de la construction politique du marché, en montrant comment les mécanismes de reproduction du *statu quo* sont remis en cause, lorsque s'ouvrent des fenêtres d'opportunité impulsées par le pouvoir exécutif.

En conclusion, j'inscris cette thèse dans un mouvement de retour vers l'étude de l'économie politique en Amérique Latine, et signale quelques pistes vers lesquelles prolonger l'analyse de la construction politique des marchés.

Introduction

L'introduction présente la problématique de la construction politique des marchés, la stratégie de recherche et les enjeux théoriques de cette thèse.

La problématique de la construction politique des marchés

Durant l'année 2011, divers mouvements sociaux ont agité le Chili comme cela n'avait plus été le cas depuis les grandes manifestations contre la dictature à la fin des années 1980. En janvier de cette année, une hausse des prix du gaz a allumé la mèche dans la région de *Magallanes* (Patagonie). Puis en mai l'autorisation administrative pour la construction du grand projet hydro-électrique *Hidroaysén* a amené des dizaines de milliers de personnes dans les rues de Santiago. Mais le mouvement le plus important a été sans aucun doute la mobilisation des lycéens et étudiants, avec des dizaines de manifestations dans tout le pays durant toute l'année (Segovia & Gamboa, 2012). Ce

mouvement était certes très divers, mais unifié autour de deux slogans : « non au profit »¹ et « éducation publique et gratuite ».

Ces deux slogans sont des réactions à l'organisation du système éducatif au Chili sous forme de marchés, tant au niveau primaire et secondaire qu'universitaire. Les étudiants mobilisés rejettent cette marchandisation. Au contraire, les déclarations du président de la République Sebastián Piñera, qui considère l'éducation comme un « bien de consommation »², montrent l'évaluation positive qu'il fait de cette forme d'organisation. Dans les autres épisodes de mobilisations mentionnés, le marché occupe aussi une place centrale, en tant que mécanisme d'organisation de l'approvisionnement en énergie. Dans le cas du gaz de *Magallanes*, le ministre de l'Énergie a argumenté en faveur de cette hausse des tarifs en indiquant que cela garantirait la durabilité de la ressource. Mais il a aussi qualifié le système de subvention des tarifs de « fête », à la source d'une consommation excessive. Selon lui, le problème était le non respect des principes du marché. Dans le cas d'*Hidroaysén*, il s'agit d'un projet d'un ensemble de barrages, impulsé par deux entreprises déjà en position dominante sur le marché de la génération électrique. Les détracteurs du projet expriment leur opposition à ce qu'ils considèrent comme le produit d'un système privilégiant erronément l'efficacité économique au détriment de la protection de l'environnement.

Ces différentes situations amènent à s'interroger sur la place du marché dans diverses politiques sectorielles au Chili, et plus généralement sur un pays souvent considéré comme un exemple de stabilité et de réussite en Amérique Latine (Stein, Tommasi, Echebarría, Lora, & Payne, 2006). Cette évaluation positive est incarnée par l'expression de « modèle chilien » (De Cea, Kerneur, & Diaz, 2008; Drake & Jaksic, 1999). Surtout, ces événements orientent vers un questionnement théorique autour des relations entre Etat et marché, un thème que la science politique a malheureusement délaissé à partir des années 1990. Dans la foulée de l'économie, on considère communément cette relation à travers l'idée de « régulation » (Majone, 1997), qui implicitement renvoie à une supposée extériorité de l'un à l'autre. Dans cette vision, l'Etat pourrait mettre de l'ordre dans les marchés depuis sa position extérieure à eux.

Cependant, si on adopte une perspective de sociologie économique (Caliskan & Callon, 2009; Fligstein, 2002; Linhardt & Muniesa, 2011) plutôt que celle de l'économie, on constate que cette extériorité n'est pas tenable, et qu'il faut considérer Etat et marché comme deux sphères qui se constituent mutuellement (Block & Evans, 2005). C'est à partir de cette position que naît l'objectif central de cette thèse : étudier la construction politique des marchés, en traitant la question de comment et pourquoi l'Etat, à travers des politiques publiques, participe à la construction des marchés³. Le point de départ est la définition de la construction politique des marchés comme les actions des organismes publics destinées à influencer, en recourant ou non à la coercition, les

¹ *No al lucro*, en espagnol, fait référence au fonctionnement anormal des universités, normalement institutions à buts non lucratifs, mais qui contournent cette loi.

² En plein conflit avec les étudiants, le président Piñera a réalisé cette déclaration lors de l'inauguration d'un Institut de formation professionnelle (19-07-2011, site web de Radio cooperativa. http://www.cooperativa.cl/presidente-pinera-la-educacion-es-un-bien-de-consumo/prontus_notas/2011-07-19/134829.html)

³ L'ancrage de cette thèse dans la science politique conduit certes à mettre l'accent sur cette dimension politique, mais il ne s'agit évidemment pas d'un rôle exclusif de l'Etat, mais bien d'une co-production, en relation avec d'autres acteurs.

conduites des acteurs privés, contribuant ainsi à la création et transformation des marchés. Dans cette approche, au lieu d'aborder l'Etat et le marché comme des généralités, je considère les différentes composantes de l'Etat, une entité nécessairement complexe (Maillet, 2012), et les marchés au pluriel, à partir des acteurs qui les forment.

Mises à part quelques rares exceptions (Murillo, 2009), l'étude des politiques propres aux marchés, en particulier dans la science politique latino-américaine, renvoie aux réformes structurelles mises en œuvre dans les années 1980 et 1990, souvent considérées comme des réformes « néolibérales », bien que certaines préfèrent les appeler des « réformes de marché » (Weyland, 2002, 2004). Elles ont été menées dans le cadre du « Consensus de Washington », dont les dix commandements ont parfois été considérés comme une définition du néolibéralisme. Cependant, il ne s'agit pas de l'objet de cette recherche, qui délaisse la macro-économie pour un niveau d'analyse intermédiaire, celui des marchés, qui correspond en termes d'action publique aux politiques sectorielles. Une analyse de l'action publique dans ce contexte requiert une définition plus précise de néolibéralisme.

En effet, dans le contexte des réformes structurelles, le mot néolibéralisme est devenu un synonyme de retrait de l'Etat et de création de marchés. La construction des marchés a ainsi été vue comme une opération ponctuelle, réalisée d'un coup, à travers la privatisation et la libéralisation. En ce sens, le questionnement général sur la construction politique des marchés amène à une première interrogation sur le concept même de néolibéralisme. S'agit-il d'une politique ponctuelle, et désormais révolue, dans la région et ailleurs ? Pour répondre à cette question, j'établis l'existence de ce que j'appelle des variétés du néolibéralisme, c'est-à-dire différentes formes de relations entre les acteurs des marchés et les organismes étatiques, à travers des politiques publiques. Après cette redéfinition du concept de néolibéralisme et adaptation pour le niveau sectoriel, une deuxième question devient pressante : pourquoi ces politiques changent-elles, donnant forme à ces variétés ? La réponse est fondée principalement sur l'institutionnalisme historique. Dans le cas du Chili durant les gouvernements de la Concertation, la présence de forts mécanismes de reproduction crée le défi d'expliquer le changement *malgré* leur effet *pro statu quo*. L'explication de ce phénomène repose sur la constitution de fenêtres d'opportunité à partir de la combinaison de deux variables : les stratégies présidentielles et les résultats du secteur.

Ces deux questionnements – autour de la définition du néolibéralisme et de l'analyse du changement - constituent le cœur de la problématique de la thèse. Il faut y ajouter une réflexion propre au cas lui-même. En effet, cette thèse est aussi une contribution à l'interprétation de la période historique spécifique que forment les quatre gouvernements de la Concertation. Ces trois discussions développent la question de recherche générale sur les modalités et déterminants de la construction politique du marché.

Avant d'approfondir en ce sens, je vais à présent exposer la stratégie de recherche suivie, c'est-à-dire donner des indications sur les critères qui ont guidé le choix du cas national et des cas sectoriels, ainsi que quelques éléments empiriques à leur sujet.

Stratégie de recherche : six cas infranationaux dans un cas national crucial

La question de recherche articule des interrogations sur le néolibéralisme et les politiques publiques, pour produire une étude des interventions des organismes publics dans différents marchés, à travers des politiques sectorielles, au Chili, durant les gouvernements de la Concertation. J'indique dans cette section la stratégie de recherche établie pour la traiter, et les critères qui ont guidé les décisions méthodologiques importantes que constitue le choix des cas, tant national qu'infranational.

La sélection d'un cas crucial national : le Chili durant les gouvernements de la Concertation

Parmi les usages possibles de l'étude de cas, l'un des plus courants est de recourir à un « cas crucial », pour démentir ou confirmer une théorie (Gerring, 2007). Si l'objectif est de démentir une théorie, on utilise un « cas hautement probable » (*most likely case*)⁴, pour une démonstration qui procède de la manière suivante. A partir des caractéristiques du cas sélectionné, on établit une haute probabilité de trouver un résultat propre à la théorie en question. Si cependant on constate ensuite l'absence du résultat attendu, le cas devient un argument de poids pour critiquer, rejeter ou amender la théorie. C'est la démarche que j'adopte pour cette recherche, en mettant à l'épreuve la vision du néolibéralisme, qui le réduit à une politique ponctuelle visant à restreindre le champ d'action de l'Etat et créer des marchés destinés à opérer de manière autonome. Pour des raisons que je vais préciser, le Chili est un « cas hautement probable » dans la discussion sur le néolibéralisme. Ainsi, un résultat inverse aux attentes établies par la théorie remettra en cause cette vision unidimensionnelle du néolibéralisme, en permettant implicitement une généralisation des résultats de cette recherche au delà du cas.

Pour justifier le statut de cas crucial du Chili contemporain, je me base sur des analyses existantes dans la discipline. Dans la littérature sur le néolibéralisme, la condition de pionnier du Chili en matière de réformes néolibérales en a fait un cas d'école, auquel les auteurs travaillant sur le néolibéralisme en général font quasi systématiquement référence. Dès le début des années 1980, on a analysé « l'expérience néolibérale » au Chili (Foxley, 1982), ou les particularités du néolibéralisme local (Vergara, 1985). Cependant, l'intérêt n'est pas propre aux auteurs nationaux, et au contraire, le Chili devient une sorte de « lieu commun » de la réflexion sur le néolibéralisme. Le général Pinochet est souvent mentionné, avec Ronald Reagan ou Margaret Thatcher, parmi les dirigeants politiques ayant joué un rôle clé dans la diffusion de cette doctrine (Boas & Gans-Morse, 2009; Harvey, 2005)⁵. Les Chicago Boys⁶, qui l'accompagnent dans l'exercice du pouvoir, sont aussi des personnages emblématiques qui incarnent la transformation d'une doctrine économique en pratique politique (Garth & Dezalay, 2002). Le Chili est donc particulièrement important dans l'étude du néolibéralisme, et au delà, des politiques publiques en Amérique Latine (Stein et al., 2006).

⁴ A l'inverse, pour confirmer une théorie, on pourra avoir recours à un « cas faiblement probable » (*least likely case*)

⁵ La couverture du livre de Harvey offre une illustration de cette situation, car y cohabitent des photographies de ces trois personnalités.

⁶ Groupe d'économistes ainsi nommés en référence à l'université où ils ont réalisé leurs études de troisième cycle (Gárate, 2012).

En suivant la vision du néolibéralisme comme retrait de l'Etat, on pourrait considérer probable que le Chili soit un cas où la construction des marchés opère sans participation publique. En d'autres termes, on pourrait attendre que les marchés créés durant la dictature se développent indépendamment du pouvoir politique. Au contraire, cette thèse démontre qu'il n'en est pas ainsi, en exposant les nombreuses manifestations de l'action publique dans les marchés, même au sein d'un sentier néolibéral. En ce sens, réfuter ou au moins nuancer la perception générale sur le Chili (un retrait complet de l'Etat de l'action des marchés) est une manière d'établir une révision des connaissances sur le néolibéralisme, dont l'intérêt dépasse le cas lui-même.

Avant de justifier la sélection des cas sectoriels, je souhaite spécifier les limites de la période étudiée. Le travail couvre la période 1990-2010, qui correspond aux quatre gouvernements de la Concertation, coalition formée dans les années 1980 dans le combat pour le retour à la démocratie par la voie institutionnelle (Otano, 2006). La période étudiée débute justement avec le retour à la démocratie, lorsque le Président Aylwin, élu en 1989, prend ses fonctions. La Concertation compte initialement 17 partis, mais par le jeu des fusions et alliances, elle se réduit à quatre partis (Varas, 2012). Fondamentalement, elle repose sur une alliance entre socialistes « renouvelés » après l'échec tragique de la *Unidad Popular* d'Allende, et la Démocratie Chrétienne, qui après un temps d'hésitation a marqué son opposition à la dictature (Fuentes, 1999).

La Concertation a gagné quatre élections présidentielles consécutives, avec Patricio Aylwin, Eduardo Frei, Ricardo Lagos et Michelle Bachelet. En 2010, Sebastián Piñera, en représentation de la Coalition pour le Changement, s'est imposé contre Eduardo Frei, qui cherchait à obtenir un second mandat⁷. Cette alternance marque la fin de la période étudiée. On peut considérer cette période comme un ensemble cohérent, du fait de la permanence de cette force politique au pouvoir, avec un personnel politique relativement stable, et ce même si le travail de périodisation dans la thèse montre des points d'inflexion.

Le point de départ, 1990, constitue une borne à partir de laquelle étudier l'immutabilité des réformes néolibérales mises en œuvre durant la dictature. Dans la vision courante du néolibéralisme, il n'y a pas de place pour des changements internes, seulement pour un passage au post-néolibéralisme. En ce sens, 1990 est un point de départ idéal, puisqu'on y trouve dans différents secteurs un néolibéralisme relativement pur et homogène, du fait des réformes de la dictature. Si le néolibéralisme est homogène, comme il est souvent considéré, on ne devrait pas trouver de diversité dans les trajectoires des politiques dans ces secteurs. Le résultat inverse permet de mettre en évidence l'inadéquation de cette vision homogène, et par conséquent la nécessité d'une correction, qui permette d'intégrer le rôle de l'Etat comme co-constructeur des marchés.

Je vais à présent détailler le choix des politiques sectorielles étudiées.

⁷ La Constitution ne permet pas la réélection présidentielle immédiate, mais autorise les mandats non-consécutifs.

Contre le « biais de l'Etat-nation » : une comparaison infranationale intersectorielle

Ce travail s'inscrit dans la tendance des études infranationales, en pleine expansion dans la discipline, mais suit un principe de division de l'unité nationale alternatif à l'habituelle division territoriale. Ici, la diversité au sein des cas nationaux est envisagée à partir de la dynamique de différenciation fonctionnelle, qui se cristallise dans la division de la société en différents secteurs, dont les contours sont plus ou moins précis. J'indique d'abord les raisons de ce choix, avant de détailler les six cas de politiques sectorielles sélectionnés.

Une comparaison infranationale non-conventionnelle

Durant les dernières années, les comparaisons infranationales sont devenues courantes. Il y a déjà plus de 10 ans, Snyder exposait les problèmes de ce « biais de l'Etat-nation », ou *whole nation bias* (Snyder, 2001), dans lequel l'observation des phénomènes politiques concerne uniquement le niveau national, faisant ainsi de l'Etat-nation l'unité d'analyse fondamentale de la politique⁸. Les travaux sur le néolibéralisme ont d'ailleurs été particulièrement enclins à distinguer des variétés nationales de néolibéralisme, sans prendre en compte ces variations infranationales (Clift, 2012; Foucault, 2004; García de la Huerta, 2010; Harvey, 2005)

L'affirmation implicite dans les études nationales sur l'homogénéité interne des nations a été amplement questionnée par des travaux fondés sur la division spatiale du territoire national, dans des domaines aussi divers que l'autoritarisme (Gibson, 2005) ou les variétés du capitalisme (Culpepper, 2005). Les avantages des études infranationales sont en ce sens nombreux. Sur le plan méthodologique, cette approche permet un meilleur contrôle des variables que la comparaison internationale. Sur le plan plus substantiel des phénomènes empiriques eux-mêmes et de leur analyse, l'entrée par les unités infranationales permet de mettre en lumière une diversité interne jusque là rendue invisible par le biais de l'observation au niveau de l'Etat-nation (Snyder, 2001).

Ces avantages ne sont pas exclusifs de la division du territoire en unités territoriales plus réduites, et une alternative possible est de considérer la division sectorielle de la réalité sociale (Culpepper, 2005; Snyder, 2001). Ce principe de fractionnement génère toutefois des unités moins clairement définies. Le secteur est un système d'action politique, structuré autour d'une activité spécifique, qui regroupe des acteurs publics et privés. Selon les cas, ses frontières peuvent être mouvantes ou rigides (Muller, 2009). Les éléments de base d'un secteur sont un ensemble d'acteurs participant à une activité en particulier, l'existence d'une partie de l'appareil administratif spécialisée dans cette activité, et une dimension cognitive, qui a trait à une vision relativement commune de la part des acteurs du secteur sur les problématiques le concernant (Muller, 2009). Je considère ici une définition souple de secteur, où les acteurs ont une propension à la participation non exclusive à un secteur, pour adapter la notion à la réalité moins différenciée fonctionnellement des pays latino-américains, en comparaison avec les pays développés (Mascareño, 2010). C'est pour marquer cette différence que

⁸ Les problèmes associés à cette tendance à se focaliser sur le niveau national avait déjà été signalé, beaucoup plus tôt, par Rokkan (Rokkan, 1970).

j'utilise plus volontiers la notion de politique sectorielle. J'aborde maintenant la sélection des six politiques objets de cette étude.

Sélection de cas de politiques sectorielles : le produit des réformes des années 1980

La politique comparée répond, comme son nom l'indique, à un « impératif de comparaison », qui affecte aussi l'étude des politiques publiques. En ce sens, pour comparer des politiques publiques dans des domaines très différents, il est important de construire les conditions de la comparabilité. En effet, celles-ci n'émergent pas directement de l'objet, mais requièrent un travail conceptuel de la part du chercheur (Sartori, 1991). Sans ce travail de construction d'un langage commun (Courtin, Lechaux, Roullaud, & Woollven, 2012), la comparaison n'échappe pas au nominalisme et peut même être fictive (Hassenteufel, 2005). Le cadre des variétés du néolibéralisme que je développe dans cette thèse est la clé de lecture commune qui permet de comparer les politiques sectorielles au delà de la diversité des matières traitées.

Il est toutefois nécessaire d'établir une limite et des critères pour l'incorporation des politiques sectorielles dans cette étude. En ce sens, tous les cas sélectionnés doivent avoir fait l'objet de la mise en œuvre précoce, antérieure au début de la période étudiée, de réformes néolibérales. Dans le cas du Chili, cela correspond au programme de « modernisation » impulsé par la dictature durant les années 1980. Ces réformes partagent une même inspiration et ont adopté des formes suffisamment similaires pour considérer les différentes politiques comme des cas comparables. Cependant, le seul critère d'une réforme réalisée durant la dictature ne permet pas d'isoler un nombre de cas raisonnablement limité pour être abordé dans un même travail. En conséquence, j'établis la sélection définitive sur la base de trois critères complémentaires.

Le premier est la diversité des secteurs abordés. Au vue de l'objectif d'une comparaison intersectorielle, aborder les politiques de santé, éducation ou transport de manière exhaustive nécessiterait de se focaliser sur un seul de ces secteurs, ou deux tout au plus, simplement pour en maîtriser les enjeux. Ceci irait contre l'objectif principal de réaliser une contribution sur le plan conceptuel à l'étude des politiques publiques dans les marchés en général. C'est pourquoi j'opte pour un numéro relativement important de secteurs, et pour la sélection de sous-secteurs au sein des plus complexes. Ces divisions permettent de maintenir la diversité.

Le second critère est une sélection sur la variable dépendante, dans ce cas l'appartenance des politiques sectorielles à différentes variétés du néolibéralisme. En effet, développer ce cadre théorique nécessite des politiques sectorielles avec une certaine variation, certaines avec un nombre important de modifications, d'autres moins. Pour obtenir ce panachage, un nombre relativement important de cas est nécessaire, ainsi que l'anticipation de certains résultats à partir d'un travail exploratoire.

Le troisième critère est plus pratique. Il s'agit de la faisabilité d'un projet de recherche individuel visant à couvrir une large diversité d'activités. De ce point de vue, d'aucuns pourraient considérer que six secteurs reste un nombre trop élevé, mais la stratégie de recherche adoptée permet un traitement approprié. En effet, le travail se réalise à partir du dépouillement de nombreuses sources

de littérature grise et de bibliographie secondaire, ainsi que de la presse, auxquelles s'ajoutent des entretiens ciblés. Ainsi, la recherche repose plus sur la systématisation de sources existantes que sur la découverte de sources primaires. Dans ces trois critères, on trouve ainsi le dilemme entre d'un côté la précision des études de cas et l'intensité du travail de terrain, et de l'autre la possibilité de généralisation théorique. Entre ces deux objectifs alternatifs, la sélection de cas et le traitement de ceux-ci sont plutôt orientés par le premier, avec la conviction que cette décision est la plus à même de nourrir la réflexion sur la construction politique des marchés.

Les six cas sélectionnés sont donc les politiques concernant l'éducation supérieure universitaire, l'assurance-maladie, les retraites, la production d'énergie électrique, la téléphonie et le transport public dans la capitale. Ces différents secteurs partagent le point commun d'avoir connu des étapes antérieures où l'Etat avait assuré la production. Surtout, ils ont tous fait l'objet de réformes durant la dictature, critère qui exclut par exemple des secteurs où les réformes interviennent après 1990, comme l'eau (Donoso & Hantke, 2007) ou les travaux publics (Zrari, 2011). Le choix de se focaliser sur la politique en direction des universités plutôt que toute l'éducation supérieure (ou même toute l'éducation tout court), sur la production d'énergie en laissant de côté la distribution, ou sur les transports publics dans une seule agglomération, répond à la nécessité de réduire la complexité des politiques abordées.

C'est à partir de ces cas, comparés entre eux et à travers le temps, que je peux répondre à la question de recherche déjà formulée, et aux questions spécifiques qui en découlent, et que je vais maintenant préciser.

Les politiques néolibérales au Chili post-dictature : trois questions

Pourquoi et comment se transforment les politiques à travers lesquelles l'Etat participe à la construction des marchés, dans six secteurs, durant les gouvernements de la Concertation ? Voici la question de recherche qui guide cette thèse. Cette question, qui assoit la réflexion sur la construction politique des marchés dans un contexte précis, comporte trois composantes principales, dont les enjeux sont développés ici séparément.

Le débat sur le néolibéralisme : un concept obsolète ?

L'examen de la construction politique des marchés entraîne vers le concept de néolibéralisme, qui en tant que doctrine promeut la création et l'expansion des marchés. Ceci nous amène à la première question complémentaire de la question de recherche principale : les politiques néolibérales constituent-elles un recul de l'Etat ? Je construis une réponse à partir de l'hypothèse que le néolibéralisme recouvre des réalités distinctes que l'on peut séparer en quatre variétés, qui diffèrent selon le rôle exercé par l'Etat dans sa relation avec les acteurs des marchés. Je distingue ces variétés avec les qualificatifs d'orthodoxe, régulé, émulateur et mixte.

Le travail conceptuel sur le néolibéralisme m'oblige à me situer par rapport à une possible fin du néolibéralisme. En effet, divers phénomènes ayant eu lieu durant les années 2000, par exemple le « virage à gauche » du continent (Dabène, 2012; Luna & Filgueira, 2009), l'émergence supposée d'un

modèle « néo-développementaliste » (Bresser-Pereira, 2007) ou des épisodes de mobilisation sociale le remettant en cause (E. Silva, 2009) ont conduit à s'interroger sur une possible fin du néolibéralisme (McDonald & Ruckert, 2009). C'est en ce sens que certains parlent de « post-néolibéralisme » (Burdick, Oxhorn, & Roberts, 2009; Panizza, 2009; Rovira, 2011), une catégorie où le préfixe « post » montre bien que ce qui l'a précédé ferait déjà partie du passé.

Cependant, il me semble qu'il est prématuré de déduire de ces phénomènes qu'un nouveau cycle de politiques a commencé en Amérique Latine. Il est peut-être en germe, mais encore loin d'être généralisé. Avant toute chose, pour savoir si cette époque ou ce cycle néolibéral serait terminé, il est nécessaire de clarifier la définition. En effet, ce terme recouvre des significations et usages très différents, allant de la discussion académique dans diverses disciplines (philosophie, droit, économie), aux discours politiques, en général pour dénigrer des projets ou adversaires (Boas & Gans-Morse, 2009).

Dans le cadre du consensus de Washington (Williamson, 1990, 2004), le néolibéralisme a été associé avec un ensemble précis de politiques, principalement préoccupées des équilibres macro-économiques des économies nationales, considérés comme une condition nécessaire pour une stratégie de développement fondée sur l'expansion des marchés (Ffrench-Davis, 2001). Dans la foulée de ces transformations, la recherche a prêté grande attention à ces réformes appelées néolibérales jusqu'au début des années 2000 (Lora, 2001; Murillo, 2001; Weyland, 2002). Dans ce sens, on pourrait considérer les processus ayant lieu après ces réformes comme relevant d'un post-néolibéralisme (Murillo, 2009). Cependant, il y a là une erreur conceptuelle sur la portée du néolibéralisme.

En effet, que le néolibéralisme soit l'objet de contestations ou transformations n'est pas suffisant pour en faire un concept révolu. Au contraire, il faut étudier en profondeur ses évolutions internes. Que certains pays sur le continent prennent leurs distances ne rend pas le concept obsolète. Dans une perspective d'économie politique, en tant que concept qui rend compte de certaines formes de relations entre Etat et acteurs des marchés, le néolibéralisme traite de phénomènes de plus long terme que le seul processus de réforme. De plus, il convient de ne pas l'étudier seulement au niveau national ou international, mais au contraire de « descendre » vers ses manifestations sectorielles.

Dans le but d'élaborer un cadre pour l'étude de la construction politique des marchés, j'opère un retour vers la trajectoire historique du concept. Le concept est apparu dans la foulée de la grande crise des années 1930, qui délégitime la doctrine traditionnelle du libéralisme économique (Audier, 2012; Mirowski & Plehwe, 2009; Peck, 2008). Depuis lors, son sens a évolué, donnant lieu à une sédimentation des significations variables selon les périodes, qui a aujourd'hui pour conséquence une importante diversité interne (Crouch, 2011), fondée principalement sur le paradoxe de l'intervention étatique importante que nécessite l'installation de marchés, alors que la doctrine présuppose une réduction du rôle de l'Etat dans l'économie (Harvey, 2005; Mudge, 2008). La résolution pratique de ce paradoxe donne lieu à une importante diversité au sein du néolibéralisme, et plus généralement dans les rapports entre organismes publics et acteurs des marchés.

Face à cette diversité, il manque un cadre qui permette de rendre compte systématiquement des relations entre Etat et acteurs des marchés à travers les politiques publiques. Cette thèse vient

combler ce manque, avec l'élaboration du cadre des variétés du néolibéralisme, qui permet de classer les politiques sectorielles. Il rend ainsi possible une description plus fine de l'évolution des politiques publiques et de la construction des marchés. Dans cette perspective, le concept de néolibéralisme est non seulement pleinement d'actualité, mais aussi fait preuve d'un grand potentiel heuristique, pour l'analyse statique et dynamique des configurations d'acteur au niveau sectoriel. La transformation des politiques, qualifiées à partir de ces variétés du néolibéralisme, représente aussi un défi pour l'explication causale de ces phénomènes, qui est l'objet de la deuxième question de recherche spécifique.

Changement et stabilité dans les politiques néolibérales : l'institutionnalisme historique au delà des conjonctures critiques

La deuxième question de recherche spécifique porte sur les facteurs explicatifs des trajectoires des politiques sectorielles, analysées à partir du cadre des variétés du néolibéralisme. Quelles sont les variables qui expliquent leur stabilité ou changement ? La question est spécialement pertinente dans le contexte chilien, marqué par la présence de puissants mécanismes de reproduction du *statu quo* établis durant la dictature. Ainsi, l'explication de la stabilité est principalement due à trois types de facteurs. Les facteurs institutionnels classiques opèrent à travers les « enclaves autoritaires » (Garretón, 1995). Certains acteurs, parmi lesquels les partis politiques d'opposition et les organisations professionnelles du secteur privé, s'opposent au changement, (Rehren, 1995; P. Silva, 1995). Enfin, dans le domaine des idées, la « rénovation » idéologique de la Concertation (P. Silva, 1992) réduit la volonté de changement par rapport aux créations de marché opérées durant la dictature.

La force de ces mécanismes de reproduction, objet d'étude traditionnel de l'institutionnalisme historique (Mahoney, 2000; Pierson, 2004), représente dans ce cas un défi majeur pour le changement, et son explication. Pour adapter l'institutionnalisme historique à cette situation, il faut d'abord qualifier le changement en des termes précis, qui permettent d'aller au delà de la division entre rupture et incrémentalisme propre à un raisonnement en termes de conjoncture critique (Soifer, 2012). En effet, l'existence même de ces mécanismes de reproduction rend probable des changements de portée réduite. Je fais donc l'hypothèse que la combinaison entre la stabilité dans un sentier néolibéral et les transformations observables dans les politiques selon les différentes variétés s'explique principalement du fait de l'articulation entre des mécanismes de reproduction et le mécanisme des « fenêtres d'opportunité » propre à l'analyse des politiques publiques (Kingdon, 1995). L'explication du changement répond alors essentiellement à deux facteurs : les résultats du secteur, particulièrement quand ils sont négatifs ; et la stratégie du pouvoir exécutif. Ensemble ou séparément, ces variables indépendantes peuvent créer une fenêtre d'opportunité pour le changement.

En matière de politiques publiques, ce travail participe d'un mouvement dans la discipline qui vise à équilibrer l'attention entre les situations de changement et de stabilité (Hacker & Pierson, 2011; McConnell, 2012). Durant longtemps, l'institutionnalisme historique a porté une plus grande attention aux situations de reproduction du *statu quo* sur de longues périodes, seulement interrompues par des épisodes de changement brutal appelés conjonctures critiques (Mahoney,

2000). Cependant, les progrès dans ce courant de recherche l'ont éloigné de la vision statique de la période qui sépare les épisodes de changement. Comme l'indiquent Mahoney et Thelen, « le changement et la stabilité sont en fait inextricablement liés (Mahoney & Thelen, 2010, p.9). C'est à partir de cette affirmation que je développe une analyse des dynamiques des politiques, où l'alternance entre stabilité et changement sont envisagées sans négliger le caractère relatif que signifie le premier terme⁹. De fait, dans l'observation des trajectoires sectorielles les périodes de stabilité au sein d'une variété n'excluent pas que de nouvelles mesures soient mises en œuvre, sans que cela n'affecte la classification de la politique.

L'influence de l'institutionnalisme historique dans cette thèse ne se limite pas au cadre explicatif. En effet, l'effort de périodisation, une activité typique de cette tradition (Berins Collier & Collier, 1991; Falletti & Lynch, 2009; Mahoney, 2000), est manifeste tout au long de la thèse. Ainsi, la période générale établie sur laquelle porte la recherche est découpée selon différents critères, d'abord propres à chaque politique, puis en suivant l'histoire politique nationale. De manière plus générale, ce travail a aussi pour objectif de proposer un bilan de la période historique post-dictature, ce qui m'amène à la troisième question de recherche spécifique.

Un bilan de la Concertation

La réflexion menée ici sur ces politiques est aussi une manière de dresser un bilan de l'action des gouvernements de la Concertation. La fin de cette période, marquée par l'élection de Sebastián Piñera en 2010, ainsi que les mobilisations en cours depuis 2011, ont favorisé un débat sur l'évaluation de l'action de cette coalition durant les quatre mandats présidentiels successifs de Aylwin, Frei, Lagos et Bachelet. Différents auteurs ont livré leurs interprétations (Garretón, 2012; Hidalgo, 2011; Varas, 2012), rouvrant ainsi la discussion sur le rapport de la Concertation à l'héritage politique et économique de la dictature, un débat qui avait déjà marqué la fin des années 1990 (Jocelyn-Holt, 1998; Joignant & Menéndez-Carrión, 1999; Moulian, 1997).

Cette thèse apporte des éléments susceptibles de nourrir ce débat, en particulier en relation à deux questions : d'une part pour spécifier si ces politiques représentent une rupture ou une continuité avec le legs de la dictature, et d'autre part pour déterminer si elles ont été adoptées délibérément, ou sont le fruit des contraintes liées aux enclaves autoritaires. Indirectement, la thèse participe donc aussi à la discussion sur le « modèle chilien » (Joignant, Larraín, Atria, Benavente, & Couso, 2013; Martner & Rivera, 2013; Mayol, 2012), bien que l'analyse multi-sectorielle montre justement les limites de la réflexion fondée sur cette catégorie globalisante. En faisant l'analyse de six secteurs, je renonce en effet à émettre une appréciation générale sur l'action publique durant cette période. De fait, des pans entiers, et d'importance, de l'action publique ne sont pas couverts par cette étude. Cependant, l'approche sectorielle a l'avantage de ne pas se contenter de généralités qui ont souvent trait à l'extension irreflexive à partir d'un cas, ou de la macro-économie.

Pour les deux aspects mentionnés du bilan de la Concertation, la réflexion sur les variétés du néolibéralisme et les explications causales de la transformation des politiques durant cette période

⁹ Voir en ce sens la citation qui ouvre la deuxième partie : « everything is in a state of flux, including the statu quo » (Hacker & Pierson, 2011).

permettent d'élaborer une réponse originale et réfléchie, qui va au delà de l'exercice rhétorique de la combinaison des termes de continuité et rupture. Ainsi, je montre comment les politiques se sont maintenues dans un sentier néolibéral, dans lequel existent de possibles bifurcations, que certaines trajectoires empruntent, et d'autres non. Quant aux causes de l'action de la Concertation, la référence à un sentier met l'accent sur divers mécanismes de reproduction, qui ne se limitent pas à l'effet des enclaves autoritaires, mais incluent aussi la mobilisation des acteurs favorables au *statu quo*. En contrepoint, les ramifications apparaissent comme le produit de la mobilisation d'autres acteurs, en particulier l'exécutif.

Pour dresser ce bilan partiel de la Concertation, je m'appuie donc pleinement sur les développements théoriques réalisés. La stratégie de recherche vise donc à mettre en œuvre des boucles de rétro-alimentation entre l'observation empirique et l'élaboration théorique. Pour rendre compte de ce processus, la thèse est divisée en trois parties, dont je vais à présent donner un aperçu.

Développement de la thèse

Dans la première partie de la thèse, j'élabore puis opérationnalise un cadre théorique pour l'analyse des relations entre Etat et acteurs des marchés au niveau sectoriel. Il s'agit des variétés du néolibéralisme, qui peuvent être observés dans les politiques sectorielles. Dans la seconde partie, je décris ces politiques néolibérales durant les gouvernements de la Concertation, d'abord chacun séparément, puis dans une comparaison transversale. Finalement, dans la troisième partie j'établis les déterminants de la transformation de la construction politique des marchés. Dans le cas étudié, cela revient à expliquer les ramifications du sentier néolibéral.

Conceptualiser et opérationnaliser la relation Etat-marché

« Je ne dispute jamais du nom, pourvu qu'on m'avertisse du sens qu'on lui donne ».

Blaise Pascal, *Les provinciales*, 1657

Pour conceptualiser la relation Etat-marché, j'ai recours au néolibéralisme. L'absence d'unité initiale de la doctrine néolibérale (Audier, 2012; Mudge, 2008), à laquelle s'ajoute par la suite les expériences de la pratique politique, donnent à ce concept une plasticité importante (Crouch, 2011), sur laquelle je m'appuie pour construire ce cadre conceptuel à but analytique. Cette élaboration conceptuelle repose sur la distinction entre trois niveaux : le noyau dur du concept, ses dimensions et les indicateurs (Goertz, 2005). Le premier niveau, ou noyau dur du concept, correspond à la définition commune aux différentes formes de néolibéralisme. Pour le second niveau, je détermine la dimension selon laquelle varie le concept. Il s'agit du rôle de l'Etat dans sa relation avec les acteurs des marchés. Les différents rôles joués par l'Etat, qui peut être spectateur, arbitre, sélectionneur ou joueur, donnent lieu aux différentes variétés : néolibéralisme orthodoxe, régulé, émulateur ou mixte. Puis j'énonce les éléments constitutifs du troisième niveau, les indicateurs qui permettent l'opérationnalisation pour une étude des politiques néolibérales.

Le noyau dur : le marché comme mécanisme privilégié

Le noyau dur du concept se fonde sur la définition générale du néolibéralisme comme une forme de relation entre les organismes de l'Etat et les acteurs du marchés, fondée sur la mise en place du mécanisme du marché compétitif, en tant que forme de coordination la plus efficace pour l'organisation de la production de tout type de bien ou service. Cette définition est partagée par une grande partie de la littérature, la différence s'opérant dans l'élaboration postérieure des variétés. Avant de m'attacher plus loin aux variations internes, j'approfondis pour l'instant cette définition de base du concept.

La promotion du marché a pour corollaire l'externalisation des fonctions que l'Etat avait assumées à un moment donné comme producteur, fondée sur la conviction que le secteur privé se montrera plus efficace. On trouve ainsi l'idée que « les entreprises ne peuvent pas faire de mal » (« corporations can do no wrong ») (Van Horn & Mirowski, 2010)¹⁰. Le néolibéralisme repose donc sur la croyance selon laquelle le marché, en tant que mécanisme permettant la concurrence entre acteurs privés, est la forme la plus efficace d'organisation des activités économiques. Cette efficacité maximale est liée à sa nature décentralisée¹¹, qui permet d'agrèger les connaissances et préférences singulières d'une multitude d'individus, comme aucun autre mécanisme ne pourrait le faire. Le système de prix est l'incarnation concrète de cette faculté à synthétiser les informations. Les prix sont l'instrument qui permet d'affronter les évolutions constantes, qu'un système centralisé ne pourrait détecter, et assurer ainsi une meilleure coordination. A partir de cette opposition entre système planifié et décentralisé, s'installe l'idée que toute interférence affectant le système des prix nuit à son bon fonctionnement (Hayek, 1993).

Au delà de cette vision épistémique, la concurrence est aussi considérée selon deux autres points de vue : comme un horizon, en tant que concurrence parfaite, et comme mécanisme pour discipliner les acteurs privés (François, 2008). Dans le sens de la concurrence parfaite, dispositif clé de la théorie économique qui constitue le socle de la vision néo-classique, la concurrence est une structure de marché qui se réalise lorsque la configuration de marché remplit cinq conditions : atomisation des producteurs, homogénéité du produit, transparence dans l'information, liberté d'entrée et de sortie du marché et libre disponibilité des facteurs de production. Cela constitue donc l'idéal vers lequel devraient tendre les marchés, même si paradoxalement dans cette situation les comportements compétitifs disparaissent, puisque toutes les entreprises sont « preneuses de prix » (Stiglitz & Walsh, 2009).

C'est pour cela qu'une autre manière de voir la concurrence consiste à la considérer comme un mécanisme pour discipliner les comportements des acteurs privés (Stigler, 1957). Dans ce cas, « l'horizon » de la concurrence parfaite n'est pas considéré accessible, mais l'existence de degrés de concurrence est une garantie d'efficacité. Dans ce sens, la concurrence est un instrument politique dans les relations entre l'Etat et les acteurs des marchés, que l'on peut retrouver dans les politiques

¹⁰ Cette affirmation est à nuancer dans le cas de l'ordo-libéralisme, inspiration principale de la variété du néolibéralisme régulé, car il maintient la préoccupation du libéralisme classique contre les monopoles et collusions possibles entre acteurs privés.

¹¹ Au sens strict d'absence de centre, et sans connotation géographico-administrative

sectorielles. La concurrence est alors vue comme le moyen de produire certains résultats, que ce soit sur le prix du bien ou service, mais aussi sur le produit lui-même, en particulier sa qualité.

Ainsi, dans le cadre commun du concept, on retrouve l'idée, déjà présente dans le libéralisme classique, que le marché est le dispositif le plus efficace pour promouvoir la concurrence entre les acteurs privés, et donc produire de l'efficacité. Mais dans le néolibéralisme, et c'est en partie ce qui conceptuellement vient justifier le préfixe de néo, cette concurrence n'est pas naturelle. Au contraire, elle doit être protégée, encouragée ou construite. Dans ce but, l'Etat joue un rôle pour corriger les limites pesant sur la concurrence, que la théorie économique considère comme des « défaillances » du marché (Crouch, 2011). La capacité à promouvoir la concurrence devient le critère pour juger de la légitimité d'une politique (Amable, 2011). Le néolibéralisme privilégie donc certes la concurrence comme dispositif visant à maximiser l'efficacité, mais peut se différencier sur la manière de corriger les défaillances du marché, et donc de générer de possibles interférences. Les variétés au sein du néolibéralisme contemporain correspondent ainsi à la diversité des solutions proposées contre ces défaillances, qui sont autant de manières distinctes de procéder à la construction politique des marchés. Ces variantes internes sont au nombre de quatre, présentées dans la section suivante.

Les variétés du néolibéralisme

Au delà du noyau du concept, je retiens donc une dimension principale dans laquelle il varie : le rôle de l'Etat et des politiques mises en œuvre dans la mise en place des marchés. Au sein des doctrines que l'on peut rattacher au néolibéralisme, mais aussi dans les expériences de pratiques politiques qui s'en inspirent, on constate une tension entre la consigne du retrait de l'Etat et la nécessité de recourir à ce même Etat pour y parvenir. La variation sur cette dimension du concept permet de concilier ces deux aspects, en considérant des variations internes, sans renoncer à marquer l'appartenance de ces différents phénomènes à la famille néolibérale.

Les quatre variétés correspondent à différents répertoires d'action pour l'Etat. Il peut, en premier lieu, ne rien faire, sens souvent attribué intuitivement – et trop rapidement – au concept. Il peut aussi intervenir par la promulgation et mise en œuvre de contrôles légaux visant à favoriser la concurrence, ou organiser cette même concurrence hors du marché, ou même avoir recours à une entreprise publique pour rivaliser avec les acteurs privés. Ces quatre répertoires forment la base des différentes variétés, nommées néolibéralisme orthodoxe, régulé, émulateur et mixte. Suivant une métaphore sportive, on peut rattacher chacune des variétés à différents rôles : spectateur (orthodoxe), arbitre (régulé), sélectionneur (émulateur) ou joueur (mixte).

Je présente dans cette section les quatre variétés, issues de la systématisation d'éléments théoriques et pratiques épars, réunies ici à partir des aller-retours entre la révision de la littérature et l'analyse de cas empiriques d'interventions variées¹².

¹² La dimension performative des théories économiques établit un lien important, mais pas exclusif, entre la théorie et la pratique (Callon & Muniesa, 2012; MacKenzie, Muniesa, & Siu, 2007). Le rôle des idées dans les politiques est aussi un thème sous-jacent (P. Hall, 1989; Jobert & Muller, 1987)

Néolibéralisme orthodoxe: le spectateur

Le néolibéralisme orthodoxe suppose un fonctionnement des marchés sans intervention externe. En ce sens, il est le plus proche de la base commune du concept, qui se trouve radicalisée, avec en conséquence un rôle minimum de l'Etat. La construction du marché est opérée à travers le retrait ou l'autolimitation de l'Etat.

Les fondements théoriques de ce sous-type proviennent de la théorie économique, en particulier néo-classique, et de l'école autrichienne associée à Ludwig Von Mises ou Friedrich Hayek. La concurrence pure et parfaite n'y apparaît pas seulement comme un horizon, mais bien comme un objectif accessible et désirable. Hayek développe une théorie du marché en tant qu'instrument de connaissance (François, 2008). Selon lui, les qualités de mécanisme pour mettre en œuvre la coordination entre les acteurs sont sans équivalent. Cela est dû à son caractère décentralisé, qui donne la possibilité d'accumuler les connaissances d'une multitude d'individus mieux que n'importe quelle alternative, comme pourraient l'être des opérations d'ingénierie sociale vouées à l'échec (Scott, 1998).

Le système de prix est l'incarnation concrète de cette capacité du marché à synthétiser des informations, qui est à la base de la coordination entre les agents et leur permet de faire face aux changements constants qu'un système centralisé serait trop lent à saisir. A partir de cette opposition, Hayek déduit que toute interférence qui affecte le système de prix est négative pour son bon fonctionnement (Hayek, 1993). Comme indiqué précédemment dans la métaphore sportive, l'Etat occupe ici un rôle de spectateur.

Le néolibéralisme orthodoxe ne nie pas l'existence des défaillances du marché, mais s'inquiète plus des conséquences que pourraient avoir des tentatives de résolution de celles-ci, dans la logique des défaillances de gouvernement. Durant les années 1970, les idées des « Autrichiens » se transforment en un programme d'action concret, en particulier à travers les enseignements de l'école d'économie de Chicago (Van Horn & Mirowski, 2010). Hors de l'économie, la phobie de l'Etat trouve aussi un écho en philosophie politique, par exemple dans le livre *Anarchie, Etat et Utopie* (Nozick, 1974), qui pose les bases d'un Etat minimum dans un contexte très différent de la pensée de Hayek, puisqu'entretemps l'Etat a élargi ses fonctions dans les pays occidentaux. En ce sens, on peut aussi établir un lien avec la théorie du choix public, qui a un grand impact sur les sciences politique et administrative, et dans le débat public. Cette théorie professe une critique de l'Etat, stigmatisé comme étant le repère de fonctionnaires « chercheurs de rentes » (*rent-seeker*) (Buchanan, 1980).

Ce corpus favorable à un retrait de l'Etat est donc lié intellectuellement à ce sous-type. Il se manifeste historiquement dans différents cas pionniers, au niveau macro-économique ou sectoriel, comme au Chili durant la dictature de Pinochet, ou en Angleterre et aux Etats-Unis durant les gouvernements de Thatcher et Reagan. Ainsi, pour faire le pont entre la théorie et les pratiques, ce sous-type est associé à des processus de privatisation, dérégulation et dérèglementation. Ces mesures, sur lesquelles je reviendrai plus loin dans l'opérationnalisation, doivent donner corps à l'absence de l'Etat. Comme elles interviennent sur un Etat dont le rayon d'action est à cette époque large, elles ont pour but sa réduction (Maillet, 2012).

En conséquence, l'absence de l'Etat est à relativiser, puisqu'elle correspond à une action dans le but de *devenir absent*, plutôt qu'à une absence proprement dite. Dans ce sens, cela n'est pas incompatible avec les analyses des réformes néolibérales en tant que réformes de l'action publique, et en tant que disparition de l'Etat (Mayaux & Surel, 2010). Il faut aussi signaler que cette variété peut être le produit d'une déficience dans la mise en œuvre de règles qui ne seraient pas accompagnées des moyens pour les rendre effectives, ce qui correspondrait à un laisser-faire de fait. C'est un des points sur lesquels on constate une différence avec la variété du néolibéralisme régulé, où l'Etat oriente la conduite des acteurs des marchés.

Néolibéralisme régulé : l'arbitre

Les fondements théoriques de la variété de néolibéralisme ordonné trouvent leur source dans la controverse autour du terme même de néolibéralisme dans les années 1930, et plus précisément dans l'opposition entre les courants et personnalités de l'école autrichienne et de l'école de Fribourg. Pour simplifier, cette opposition entre deux types de libéralisme s'articule autour de la question du sens du préfixe « néo » par rapport au concept traditionnel de libéralisme. En termes plus conceptuels, on peut les séparer sur leur manière d'aborder les défaillances de marché. Là où la variété antérieure se fonde sur la réticence à une intervention publique pour résoudre les défaillances, dans le cas du néolibéralisme régulé on trouve un rôle actif de l'Etat.

Cette alternative au libéralisme traditionnel, différente du néolibéralisme orthodoxe, est inspirée des théories ordo-libérales promues par l'école de Fribourg, et en particulier Röpke et Rüstow. Leur préoccupation centrale est d'améliorer les résultats sociaux du libéralisme (Audier, 2012), pour lui rendre sa légitimité. Dans ce but, ils incorporent une plus grande intervention de l'Etat, pour construire une « alternative modérée au libéralisme classique » (Boas & Gans-Morse, 2009). Ils sont aussi animés de convictions religieuses, qui les différencient de l'école autrichienne, plus sécularisée. L'action de l'Etat n'est pas de se retrancher, mais s'établit à travers des lois et règlements, qui ont pour but entre autres la promotion et la défense de la concurrence. La lutte contre la concentration sur les marchés est un thème central de l'ordo-libéralisme, qu'on retrouve au niveau sectoriel dans le néolibéralisme régulé.

Dans cette variété, l'Etat joue donc un rôle pour encadrer l'action des acteurs des marchés, à travers des lois et règlements. En ce sens, le néolibéralisme régulé entretient une affinité avec la réflexion sur l'Etat régulateur, apparue durant les années 1990 (Braithwaite, 2006; Jordana & Levi-faur, 2006; Majone, 1996; Yeung, 2010). Un apport de la typologie est donc de pouvoir réinscrire cette littérature dans le cadre plus large des variétés du néolibéralisme, et au delà de les rattacher ainsi aux politiques de construction des marchés.

Néolibéralisme émulateur : le sélectionneur

Cette variété n'a pas des origines philosophiques aussi développées que les deux précédentes, mais une base solide dans la théorie économique, et surtout dans la pratique de l'action publique. Les réflexions et expériences sur lesquelles je m'appuie pour la constituer sont récentes, et apparaissent comme des réponses au problème concret des monopoles naturels. L'existence d'un seul acteur

privé est une sérieuse défaillance de marché, qui rend impossible l'usage de la concurrence pour discipliner son comportement. Traditionnellement, les solutions adoptées étaient de l'ordre de la régulation, comme dans le cas de tarifs fixés par une autorité publique (Rivera, 2004). Cependant, dans les années 1960 apparaissent diverses alternatives qui visent à simuler l'action du marché. L'origine de cette réflexion dans le champ spécifique des monopoles naturels n'empêche pas une diffusion plus large, et permet donc d'en tirer une réflexion au delà des industries de réseau.

La différence avec les autres variétés repose sur un autre rôle attribué à l'Etat, ici dans la conception du marché (*market-design*) (Guala, 2007). Par cette pratique, l'Etat se substitue au marché, organisant la concurrence avant même la production du bien ou service. Il s'agit donc bien d'une émulation, dans le sens d'une imitation visant à égaler voir dépasser les actions de l'entité imitée. Dans le néolibéralisme orthodoxe, l'Etat s'efforce de s'absenter du marché, dans la variante « ordonnée », il intervient sur ce qui existe. Dans cette modalité « émulée », il se substitue au marché. Cela reste toutefois un néolibéralisme, dans la mesure où cette action est fondée sur la croyance dans le marché comme source d'efficacité, et dans la supériorité du secteur privé sur le secteur public pour produire des biens ou services.

Le processus qui permet cette concurrence *ex ante* est décrit dans les travaux de Demsetz, qui a théorisé cette concurrence *pour* le marché, au lieu de *dans* le marché comme il advient en général (Demsetz, 1968). L'Etat agit donc comme un sélectionneur, en assumant la responsabilité des joueurs autorisés à participer. Demsetz considère que ce mécanisme d'appel d'offres est supérieur à la régulation, alors que dans la discipline on le voit souvent comme un complément (Rivera, 2004). Il est possible que pour un économiste les deux stratégies soient proches. Cependant, il est important de ne pas les confondre. En effet, le rôle de l'Etat en tant que régulateur diffère largement du rôle d'organisateur d'enchères, qui suppose un travail de construction du bien ou du service sujet à appel d'offres.

Demsetz partage avec l'économie néo-classique l'idée selon laquelle le marché concurrentiel maximise l'efficacité. Il se différencie en affirmant que les entreprises rivales n'ont pas nécessairement à partager le marché, mais que la concurrence peut avoir lieu au cours d'une étape préliminaire. Cette idée a donné lieu à d'importants développements dans le domaine des politiques d'infrastructures, et au delà. On en retrouve des traces dans la littérature sur les partenariats public-privés (PPP), où l'Etat et les acteurs privés travaillent ensemble, situations dans lesquels le premier essaie d'émuler l'existence d'un marché.

Le néolibéralisme mixte

Cette variété n'a pas de fondements théoriques spécifiques et correspond à des situations concrètes. Cela ne la rend pas moins intéressante, mais indique seulement qu'elle a généré moins d'intérêt dans la théorie économique, peut-être à cause de son caractère hybride.

Le néolibéralisme mixte correspond à des situations où l'Etat, à travers des entreprises publiques, participe dans le marché, sans s'y substituer pour autant. Il s'agit donc de marchés où existent de multiples fournisseurs, l'un d'entre eux de capitaux publics. Cette entreprise publique contribue à

orienter l'action des compagnies privées, au sein de la logique de marché. En ce sens, elle ne vise pas à la disparition de la concurrence, mais contribue à en améliorer l'efficacité. Cette variante peut correspondre à deux types de situations historiques. Elle peut être le résultat d'un héritage de la période antérieure, dans le cas par exemple d'une privatisation partielle, où l'Etat maintient la propriété d'un fournisseur, utilisé pour rivaliser avec les entreprises privées présentes sur le marché. Cela peut être une manière de les discipliner, en renforçant une concurrence atone. En Europe, la construction de marché dans certaines activités antérieurement exercées par des services publics a conduit à des cas de ce type, où un acteur public se retrouve en situation de concurrence (Crouch, 2011). L'autre option est la création d'entreprises publiques, dans des secteurs où elles n'existent pas. Ce n'est donc pas nécessairement contradictoire avec le néolibéralisme, car cela peut s'inscrire dans une politique de construction de marché.

Dans ces cas hypothétiques, l'entreprise publique ne s'affranchit pas de l'exigence d'efficacité, auquel cas il s'agirait d'une simple segmentation d'un marché entre une part publique et une part privée. Il doit exister un lien de concurrence entre les entreprises publiques et privées pour qu'on puisse parler de néolibéralisme tempéré. Dans le cas contraire, on dépasse les frontières du néolibéralisme pour entrer dans d'autres formes d'organisation, où le marché n'est plus le mécanisme de coordination principal.

Opérationnaliser : l'observation des politiques néolibérales

Pour opérationnaliser le concept, je m'attache à l'étude des politiques néolibérales, *locus* où se joue le rôle de l'Etat dans les différents marchés. Pour cela, l'étude de la construction politique des marchés doit considérer certains fondements de l'analyse des politiques publiques. Deux dimensions semblent particulièrement importantes : la définition même des politiques publiques, comme une relation entre acteurs s'incarnant dans différents actes formels d'une part (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varone, 2008), qui amène à l'opérationnalisation des différentes variétés de néolibéralisme à partir de mix d'instruments propres ; et l'ancrage théorique dans une perspective institutionnaliste historique (Mahoney & Thelen, 2010; Streeck & Thelen, 2005). Celui-ci permet de prendre en compte certaines caractéristiques qui interfèrent dans la mesure de trajectoires réelles ne correspondant pas nécessairement aux types-idéaux que sont les variétés.

Sur ces bases, je propose à la fin de la section une représentation graphique, sorte de « carte » permettant de suivre les transformations sectorielles.

Les politiques publiques comme une relation incarnée par des instruments

Pour décrire les politiques publiques, je m'appuie sur la définition qui les situe dans une relation triangulaire entre des bénéficiaires, des groupe-cibles et des autorités politico-administratives. Dans ce schéma, le groupe-cible est celui dont les interventions publiques cherchent à modifier les comportements, en vue de provoquer un effet favorable pour les bénéficiaires. Les interventions publiques y sont constituées par des « actes formels » (Subirats et al., 2008). Les politiques publiques sont donc une relation, matérialisées par une série d'actions, ce qui coïncide avec la vision du néolibéralisme comme un certain type de relation entre acteurs privés et publics.

Pour détecter ces « actes formels » propres aux politiques publiques, on peut se tourner vers la littérature sur les instruments de politiques publiques. Au sein des approches existantes (Bertelmans-Videc, Rist, & Vedung, 2003; Lascoumes & Le Galès, 2004), je sélectionne la typologie traditionnelle de Hood pour sa capacité à synthétiser la diversité des instruments propres aux politiques publiques en seulement quatre répertoires : l'organisation, l'autorité, la nodalité, et le trésor¹³ (Hood & Margetts, 2007). A chaque répertoire correspondent des instruments spécifiques, qui sont les indicateurs recherchés.

Pour l'organisation, Hood considère les ressources matérielles et humaines de l'Etat. Il faut donc identifier l'organisation publique formellement en charge du secteur, et les éléments qui indiquent son évolution durant la période : effectifs, budgets, attributions légales. Cependant, ces éléments ne peuvent se limiter à des *inputs*, mais doivent aussi incorporer des produits de l'action de cette organisation, qui sont en lien avec les autres répertoires. Au sein de ce répertoire apparaît aussi la présence ou non d'une entreprise publique dans le secteur, ou de possibles privatisations qui ont pour effet de réduire les capacités d'organisation.

Les indicateurs correspondant au répertoire de l'autorité sont les éléments qui constituent le cadre légal du secteur. Plutôt que de recenser tous les textes régissant un secteur, je me concentre sur les lois que la littérature spécialisée et les acteurs signalent comme importantes. D'autres indicateurs de ce répertoire sont les tarifs fixés, qui représentent une manifestation d'autorité, ou les concessions, dans le sens de délégation de service public.

La nodalité correspond pour sa part à la « propriété d'être au milieu d'un réseau d'information ou social » (Hood & Margetts, 2007). Les indicateurs considérés sont donc les actions de communication et de collaboration avec les acteurs des marchés. Les instruments visant à transmettre de l'information au public, comme les classements, ou la présence médiatique de ces organismes et leurs dirigeants permettent de qualifier l'action de l'Etat dans ce domaine.

Enfin, le trésor correspond à l'usage de ressources financières dans le secteur, pour différents buts. J'observe la dépense publique sectorielle, en particulier l'existence de subventions. Les conséquences en termes d'identification de la variété varient selon qu'elles concernent l'offre ou la demande sur le marché.

Les variétés opérationnalisées

A partir de ces quatre répertoires, on peut d'établir le mix d'instruments propre à chacune des variétés, détaillé dans le tableau suivant. Il correspond à des variétés pures, mais, comme je l'expliquerai plus loin, la complexité des marchés et de l'action publique oblige aussi à considérer des possibilités de combinaisons ou juxtapositions.

¹³ Hood présente cette typologie dans les années 1980s, et la reprend avec Margetts dans ce livre plus récent. Il présente les quatre répertoires dans un autre ordre, qui lui permet de reproduire l'acronyme NATO, sous lequel cette typologie est plus connue (Hood & Margetts, 2007; Hood, 2007).

Tableau n°1 : Les variétés opérationnalisées

Configuration	Organisation	Autorité (cadre légal)	Nodalité (action en réseau)	Trésor (subventions, incitations)
Néolibéralisme orthodoxe	Faible	Relâchée	Pas de manifestation	Subventions à la demande compatibles
Néolibéralisme ordonné	Attributions et moyens pour superviser le fonctionnement du marché	Dispositions qui encadrent l'action des acteurs des marchés	Réduction des asymétries d'information, plus de transparence.	Subventions à la demande compatibles
Néolibéralisme émulateur	Attributions et moyens pour faire d'une ressource ou d'un segment d'activité un bien ou service marchand	Instruments ad hoc: concessions, appels d'offres	Promotion des possibilités de partenariat	Subventions à l'offre compatibles.
Néolibéralisme tempéré	Entreprise ou service public en concurrence avec des acteurs privés	Indifférent	Indifférent	Possible financement public de l'entreprise

Une fois ces variétés pures établies, on peut envisager leur observation dans la réalité, ce qui présente de nouveaux défis.

Les variétés du néolibéralisme à l'épreuve du réel : diversité de l'action publique, superposition des mesures et juxtaposition des variétés

L'opérationnalisation des variétés du néolibéralisme repose sur une vision institutionnaliste historique des politiques publiques et leurs transformations (Mahoney & Thelen, 2010; Streeck & Thelen, 2005). L'idée de l'inscription des politiques dans un cadre historique permet d'appréhender des réalités empiriques différentes des variétés pures, ainsi que certaines questions quant à la mesure du changement.

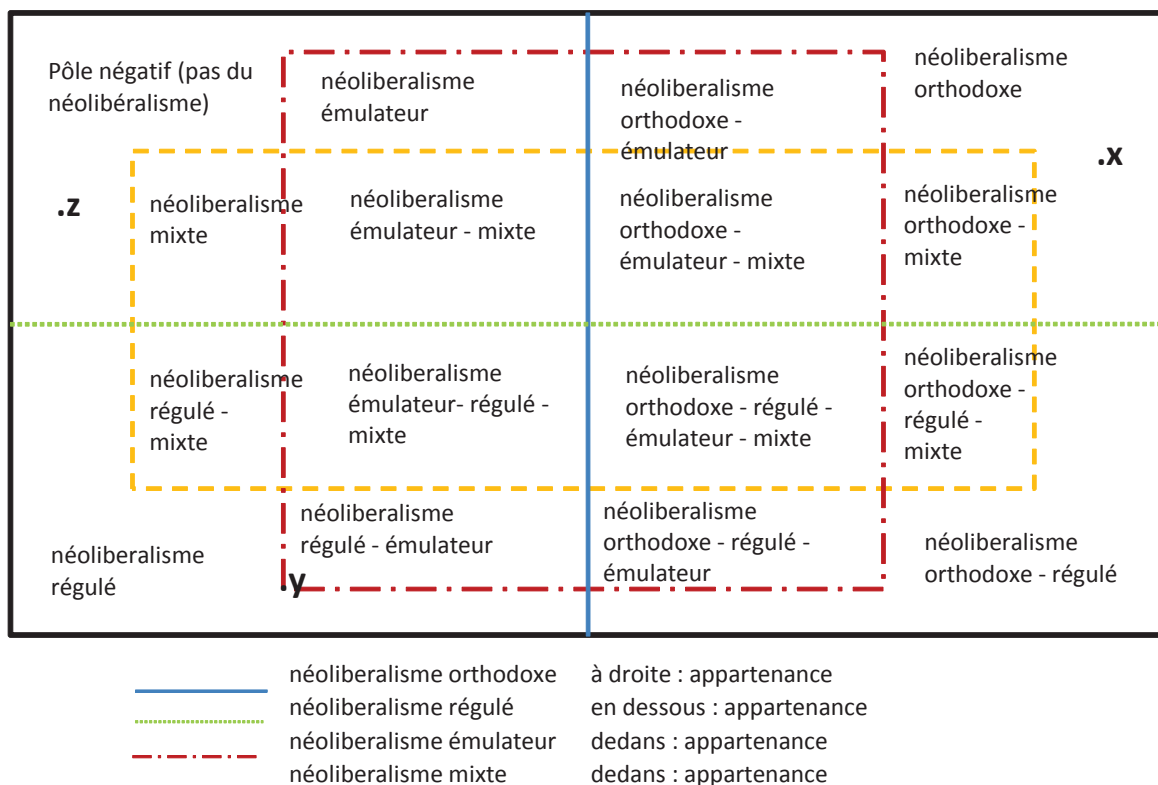
En termes statiques, la mesure de l'appartenance ou non à une variété est considérée à partir du mix d'instruments établis précédemment. Cependant, la complexité des politiques publiques amène à considérer différents plans dans lesquels elles interviennent. Deux plans sont particulièrement manifestes : d'une part, les mesures et politiques qui ont trait à l'organisation industrielle, c'est-à-dire aux acteurs participant au marché ; et d'autre part, celles qui touchent directement au produit, qui peut être soumis ou non à différents types de règlements. Les deux plans peuvent aussi être liés, par exemple dans le cas d'un opérateur public dans le cadre d'un néolibéralisme tempéré, qui proposerait des services inexistantes chez ses concurrents privés, avec pour conséquence probable que ces derniers les intègrent à leur offre.

Sur la question du changement, centrale dans l'observation de trajectoires, la littérature considère quatre modalités communes : la substitution, la dérive, la conversion et l'empilement (Mahoney &

Thelen, 2010). Seule la première implique la disparition des formes antérieures, retirées pour être remplacées par d'autres. Dans les deux cas suivant, l'usage de mêmes instruments se transforme au fil du temps. Enfin, dans le cas de l'empilement, des mesures viennent s'ajouter à d'autres déjà existantes, qui continuent de produire des effets. Dans le cas de ces politiques néolibérales, il est commun que de nouvelles mesures soient mises en place sans éliminer les interventions déjà existantes. Par conséquent, on pourra trouver une accumulation d'actes propres à différentes variétés, et finalement des classifications sectorielles relevant de ces différentes variétés.

La superposition de plans de l'action publique dans un marché et la possible sédimentation de mesures d'inspiration différentes font en sorte que le mix d'instruments observés à un moment donné dans un secteur puisse relever de diverses variétés, qui coexistent dans la réalité empirique. C'est en raison de cette possible cohabitation que la représentation graphique des variétés du néolibéralisme s'inspire d'un diagramme de Venn¹⁴, pour rendre compte de l'appartenance ou non d'un secteur à une ou plusieurs variétés à un moment précis. La représentation de la situation d'un secteur rend donc compte du mix d'instruments en action à ce moment-là. Elle ne prend pas en compte les processus de transformation en cours, mais ceux déjà réalisés¹⁵.

Graphique n°1 : Représentation graphique du positionnement des politiques sectorielles (exemples abstraits)



¹⁴ Les diagrammes de Venn sont des représentations très utilisées en théorie des ensembles. Leur usage ici ne correspond toutefois pas à une théorie des ensembles au sens strict, mais à une représentation visant à faciliter la compréhension du phénomène.

¹⁵ Dans certains cas se présente le problème d'effet « termite » (Mahoney & Thelen, 2010), autrement dit l'accumulation de tendances de long terme qui provoque finalement un changement. Dans cette perspective, on classera donc le changement une fois qu'il s'est manifesté.

A travers ce diagramme, je représente tout l'espace conceptuel discuté précédemment, et laisse la porte ouverte à ce qui se situe au delà de ses frontières¹⁶. J'explique la lecture de ce graphique, à partir du positionnement de politiques sectorielles fictives X, Y et Z. Chacun permet de rendre compte de l'appartenance de la politique sectorielle à une ou des variétés à un moment donné.

Il faut d'abord considérer que l'axe vertical central (bleu) sépare les cas de politiques appartenant à la variété du néolibéralisme orthodoxe, situés à sa droite, de celles qui n'y appartiennent pas, à sa gauche. L'axe horizontal (vert, pointillés) sépare les politiques appartenant à la variété du néolibéralisme régulé, en-dessous de cette ligne, des autres, au-dessus. L'appartenance au néolibéralisme émulateur est représentée par le positionnement à l'intérieur du rectangle horizontal (rouge, alternance traits et points), et la non-appartenance par un positionnement hors de celui-ci. De même, pour le néolibéralisme mixte, l'appartenance se situe à l'intérieur du rectangle vertical (jaune, traits pointillés), et la non-appartenance en dehors.

Pour des raisons pratiques, je considère aussi dans certains cas une appartenance marginale de la politique à une variété. Dans ces cas-là, la localisation graphique de la politique est aussi à la marge de son espace conceptuel, c'est-à-dire sur la ligne qui en délimite les contours. Par contre, il est important de noter qu'il n'y a pas d'autre valeur intermédiaire qui soit représentée. En ce sens, le positionnement d'un point plus ou moins central dans sa zone n'a pas de sens conceptuel.

Voyons trois exemples abstraits. La politique sectorielle X correspond ici à une configuration de néolibéralisme orthodoxe. Son positionnement à droite de l'axe vertical indique son appartenance à cette variété, de même que sa situation au-dessus de l'axe horizontal et hors des deux rectangles indique sa non appartenance à d'autres variétés. La politique Y présente une situation de combinaison entre l'appartenance pleine à la variété du néolibéralisme régulé, et partielle à la variété du néolibéralisme mixte. La première appartenance est représentée par la situation du secteur en dessous de l'axe horizontal, la seconde pour son positionnement sur le périmètre du rectangle vertical rouge. La politique Z quant à elle présente la situation de n'appartenir à aucune des variétés. Cela veut dire qu'elle n'appartient pas à l'espace conceptuel du néolibéralisme, ce qui la place hors du champ de cette étude.

Cette opérationnalisation des variétés du néolibéralisme rend le cadre théorique applicable à des situations empiriques. Il s'agit ici des six politiques précédemment indiquées.

¹⁶ Etre hors du néolibéralisme représente un espace conceptuel très ample, sur lequel je ne m'étends pas dans ce résumé. Cela ne signifie toutefois pas forcément qu'il s'agit d'une économie centralisée. Je ne souhaite en effet pas reproduire cette opposition fondamentalement hayekienne. Les frontières du néolibéralisme tel qu'entendu ici ont plutôt trait au keynésianisme, ou à la social-démocratie. Dans ce sens, cette « carte » pour suivre les évolutions des politiques sectorielles peut aussi être vue comme un agrandissement de transformations relativement mineures, concentrées sur un pôle du continuum d'une action publique plus ou moins orientée vers le marché.

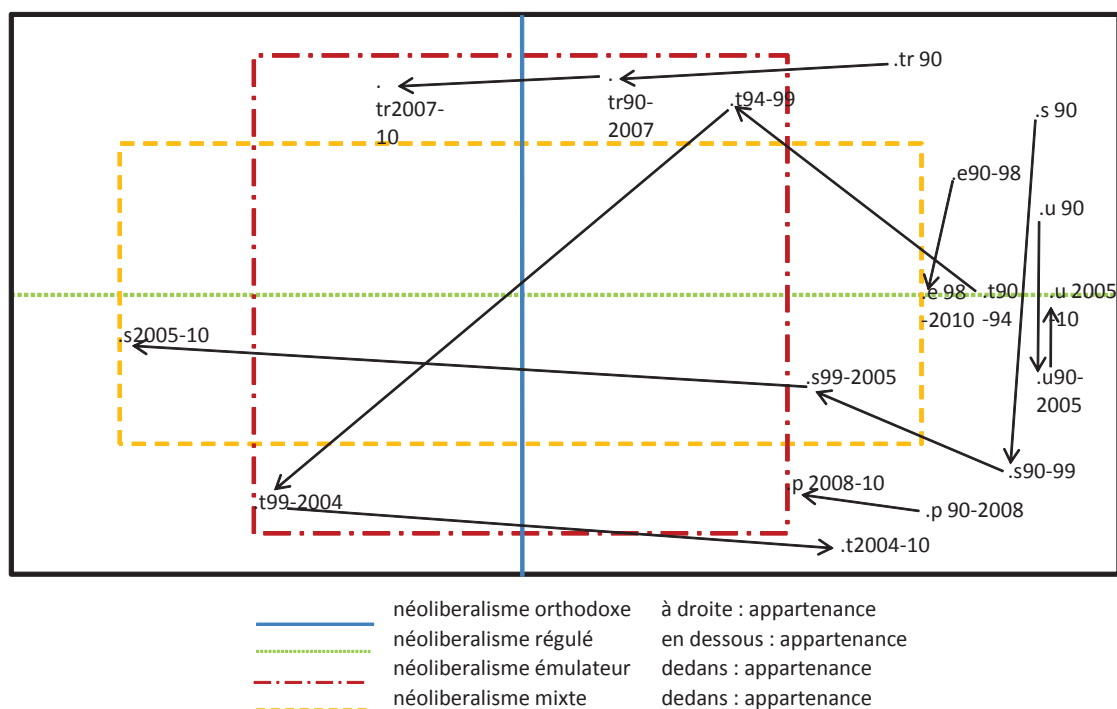
Décrire les politiques néolibérales

“Everything is in a state of flux, including the status quo.”

Robert Byrne, cité par Hacker & Pierson, 2011

La description des trajectoires des politiques sectorielles étudiées constitue le cœur empirique de la thèse. Sur la base de différentes sources, je retrace pour chaque politique les grandes étapes de leur évolution durant les 20 ans de gouvernement de la Concertation. J'établis ainsi une périodisation propre à chaque politique. La synthèse de ce travail figure dans le graphique suivant, dont je développe par la suite le contenu¹⁷ :

Graphique n°2 : le sentier néolibéral et ses ramifications durant les gouvernements de la Concertation¹⁸



.s	Assurance-maladie (<i>seguros de salud</i>)	.p	Retraites (<i>pensiones</i>)
.u	Universités	.e	Production d'électricité
.t	Téléphonie	.tr	Transports publics à Santiago

On observe des trajectoires très différenciées selon les politiques. Comme anticipé dans la sélection de cas, toutes les politiques partagent une appartenance initiale au néolibéralisme orthodoxe, dans

¹⁷ Le détail pour chaque politique, ainsi que les sources pour établir ces trajectoires, peuvent être consultés dans la thèse elle-même.

¹⁸ Par rapport au graphique n°1, celui-ci a été légèrement élargi sur la droite, pour faire place aux différentes politiques classées comme appartenant au néolibéralisme régulateur à marge.

un cas seulement (retraite) complété par une appartenance simultanée au néolibéralisme régulé¹⁹. Par la suite, les trajectoires se différencient, établissant les ramifications de chaque politique au sein du sentier néolibéral commun. Je rends compte brièvement d'abord des changements les plus importants (assurance-maladies, transports publics), puis moyens (téléphonie et université) et enfin faibles (énergie électrique et retraites).

Les changements les plus importants se trouvent dans les politiques d'assurance-maladie et de transport public à Santiago. Dans le premier cas, des éléments de régulation sont introduits dès 1990 (1990-99), avant que le renforcement de l'opérateur public (FONASA) ne lui permette de venir concurrencer les opérateurs privés (ISAPRES). La politique présente ainsi entre 1999 et 2005 une appartenance au néolibéralisme orthodoxe en raison de la difficulté à rendre concurrentiel le marché des ISAPRES, régulé au vu des contrôles croissants sur leur opération et mixte dans la mesure où FONASA devient une alternative crédible au système privé, instaurant ainsi une concurrence jusqu'à inexistante. Enfin, à partir de 2005 la mise en œuvre de la réforme dite « plan Auge » (plan d'accès universel à des garanties explicites) transforme la politique. Elle passe alors dans le néolibéralisme régulé, sous l'effet des nouvelles régulations comprises dans le plan, et devient mixte seulement à la marge, car créer de la concurrence par l'intermédiaire de l'opérateur public cesse d'être une priorité.

Un autre changement profond intervient dans le domaine des transports publics à Santiago. Dès le gouvernement Aylwin, la politique prétend modifier le fonctionnement du secteur, initialement complètement libéralisé et reposant sur la concurrence entre une multitude de micro-entrepreneurs. Plutôt que de mettre fin au marché, la stratégie adoptée vise à organiser son attribution préalable, c'est-à-dire une compétition « pour le marché » propre au néolibéralisme émulateur. Dans un premier temps, les tentatives en ce sens n'ont qu'un effet limité, en partie parce que les micro-entrepreneurs, organisés en cartel, montrent une résistance importante. Ainsi, de 1990 à 2007, la politique appartient au néolibéralisme orthodoxe, du fait de la liberté des opérateurs, et émulateur, pour rendre compte des tentatives des autorités. La transformation de la politique intervient en 2007, avec la mise en œuvre de Transantiago, réforme considérée comme un « big bang » dans le domaine. La concurrence pour le marché plutôt que dans le marché est établie en totalité, entraînant la modification des acteurs privés participant au secteur, avec l'entrée de nouveaux opérateurs et la restructuration des anciens, ainsi que l'intégration du métro dans un système unique. Malgré des résultats discutables sur le plan de l'accès à la mobilité, en termes de relations entre acteurs publics et privés le changement est très important.

Dans les cas des politiques en matière de téléphonie et université, je constate des modifications mais aussi une certaine inconstance, dans la mesure où les changements opérés sont ensuite minorés voire défaits. C'est dans la téléphonie que les fluctuations sont les plus nombreuses. Cette versatilité est en partie due à l'importance de l'innovation dans ce secteur, qui connaît la massification d'abord du téléphone fixe, puis mobile, et enfin de l'internet²⁰. L'action publique participe de ces changements par la création de marchés, en ayant recours à des mécanismes d'émulation, en

¹⁹ Cela est dû à l'importance dès la mise en œuvre du marché des contrôles publics sur le produit lui-même, avec en particulier une réglementation stricte sur la répartition des investissements des fonds de pensions entre des titres émis au Chili et à l'étranger.

²⁰ L'internet n'est pas considéré dans cette étude car il n'est pas un enjeu au Chili avant la fin des années 1990. Si l'étude se focalisait sur les années 2000 ou la période contemporaine, cette exclusion ne serait pas tenable.

particulier pour la téléphonie mobile. La politique vis-à-vis de la téléphonie fixe, où la tarification publique donne lieu à différents épisodes dans la relation avec l'opérateur principal, est celle qui génère le plus de changements. Après avoir établi une relation de partenaires en 1994, le Secrétariat des télécommunications (Subtel) décide d'appliquer beaucoup plus strictement ses prérogatives, ce qui donne lieu à un épisode de néolibéralisme régulé entre 1999 et 2004. Par la suite, le retour à une plus grande liberté pour les acteurs privés ramène la politique vers le néolibéralisme orthodoxe, mâtiné de régulation, et sans recours aux mécanismes d'émulation (2004-2010).

Dans le domaine de l'université, de la même manière que dans l'assurance-maladie, la politique mise en œuvre durant la présidence Aylwin vise d'abord à encadrer le marché par une réglementation plus stricte, sans toutefois attaquer frontalement la question de la concurrence entre les universités. Cela donne lieu à une politique appartenant au néolibéralisme orthodoxe et régulé, ce qui rend compte des efforts limités en matière de contrôle. A la différence de l'assurance-maladie, ce mouvement initial ne s'amplifie pas, mais au contraire s'épuise. Les efforts en vue de mettre en place un système d'accréditation sont mis à mal au cours des années 2000. La « loi de renforcement de la qualité » crée certes un Conseil National d'Accréditation, mais sa faiblesse donne lieu à de nombreux scandales portant sur la certification d'organismes privés comme publics. Cela indique que la réglementation est essentiellement formelle, ce que je traduis par une classification dans le néolibéralisme orthodoxe et seulement à la marge dans le néolibéralisme régulé.

Enfin, les politiques en matière de retraites et d'énergie électrique sont les plus stables. Dans le domaine des retraites, la politique en place en 1990 se prolonge jusqu'en 2008, mis à part quelques ajustements qui ne remettent en cause la classification initiale dans le néolibéralisme orthodoxe et régulé. Le changement de 2008 correspond à la mise en œuvre de la réforme voulue par la présidente Bachelet, souvent présentée par ses promoteurs comme une véritable rupture, comparable avec le « plan Auge ». Cependant, du point de vue de la relation avec les acteurs privés, les changements sont relativement mineurs. En effet, la création d'une « pension minimale solidaire » n'affecte que la partie publique des retraites, sans toutefois installer une concurrence avec le système privé, du fait de son caractère d'assistance focalisée, plutôt que de vocation universelle. La création de concurrence intervient seulement à la marge, avec la mise en place d'un mécanisme d'appel d'offres pour l'attribution d'un segment particulier du marché, les nouveaux affiliés. Ce mécanisme, propre au néolibéralisme émulateur, justifie l'appartenance marginale de la politique à cette variété à partir de 2008.

En matière de production d'énergie électrique, la stabilité de la configuration initiale est aussi très importante. La grande liberté des acteurs privés, et les faibles capacités des organismes publics, propres au néolibéralisme orthodoxe, se maintiennent durant toute la période. Durant les années 2000, je constate une légère inflexion, avec la mise en œuvre de mesures de l'ordre des néolibéralismes régulés et mixtes pour pallier certaines déficiences du marché, répondant ainsi à une demande des acteurs privés. Cependant, la création d'une juridiction spécifique (le « panel d'experts ») et la participation d'entreprises publiques pour faciliter l'incorporation de nouvelles sources d'énergie (gaz naturel liquide) ne remettent pas en cause l'appartenance au néolibéralisme orthodoxe, et ne sont que des changements à la marge.

L'analyse de ces six politiques montre bien l'utilité du cadre des variétés du néolibéralisme, qui permet de systématiser et comparer leurs évolutions. Au delà des particularités de chaque secteur, il permet de mettre en lumière les processus divers de la construction politique des marchés. La troisième partie de la thèse a pour but d'en expliquer les déterminants.

Expliquer la construction politique des marchés

« C'est un combat perdu d'avance. Je ne peux pas raconter cette histoire telle qu'elle devrait l'être. Tout ce fatras de personnages, d'événements, de dates, et l'arborescence infinie des liens de cause à effet, et ces gens, ces vrais gens qui ont vraiment existé, avec leur vie, leurs actes et leurs pensées dont je frôle un pan infime... Je me cogne sans cesse contre ce mur de l'Histoire sur lequel grimpe et s'étend, sans jamais s'arrêter, toujours plus haut et toujours plus dru, le lierre décourageant de la causalité ».

Laurent Binet, *HHhH*, 2011

La reconstitution des trajectoires des politiques sectorielles met en évidence des ramifications au sein d'un même chemin néolibéral. Dans certains cas, ces ramifications interviennent très tôt, ou s'éloignent fortement du point de départ, alors que dans d'autres, elles peuvent apparaître tardivement et ne prendre la forme que d'une légère inflexion. Il s'agit donc d'expliquer à la fois ces épisodes de changement de différentes magnitudes, mais aussi la stabilité. Pour cela, je m'appuie sur différentes familles de variables, au sein d'un cadre explicatif général marqué par l'institutionnalisme historique. De plus, je distingue l'effet des variables au niveau global et au niveau sectoriel, en cohérence avec la perspective multi-niveaux établie en introduction.

Quatre familles de variables sont observées, inspirées par différents grands courants de l'analyse des politiques publiques que je m'efforce d'articuler. Je prends d'abord en compte l'institutionnalisme classique, qui s'attache à l'effet des institutions de la politique formelle sur les politiques (Haggard & McCubbins, 2001; Tsebelis, 1995). Dans le cas du Chili, cela revient à étudier les « enclaves autoritaires », cet héritage institutionnel de la dictature qui rend difficile voire impossible la transformation des politiques établies durant la période autoritaire (Garretón, 1995). Les épisodes de changement montrent toutefois que leur capacité de blocage n'est pas insurmontable.

Je considère aussi l'approche des politiques publiques par les idées, qui mettent en avant le poids de différentes ressources cognitives dans la formation des politiques publiques (P. Hall, 1989; Surel, 2009). Ici, au niveau global, la force des idées favorables à l'expansion des marchés, tant dans l'opposition que dans la Concertation même, favorise le maintien du *statu quo*, et l'exploration d'alternatives qui ne remettent pas en cause les marchés, mais seulement les modalités de sa construction. Une autre entrée à l'explication de ces processus est par les acteurs, qui peuplent ces institutions et s'appuient sur ces idées, autant qu'ils les diffusent. J'observe le rôle de certains acteurs au niveau national, d'autres au niveau sectoriel, en particulier les groupes-cibles des politiques. Enfin, je considère aussi l'impact des résultats du secteur, sans toutefois perdre de vue qu'ils ne sont pas absolus mais toujours manipulés par des acteurs (Baumgartner & Jones, 2005).

Ces variables se combinent de diverses manières pour produire des effets sur la construction politique du marché. Dans un premier temps, je mets en avant les mécanismes de reproduction du *statu quo* qui favorise la stabilité des politiques, et le maintien dans le sentier néolibéral. Il ne s'agit pas seulement d'un blocage, comme dans le cas des enclaves autoritaires. Il existe aussi des mobilisations d'acteurs en faveur du *statu quo*, sur la base d'idées favorables en général à des politiques de l'ordre du néolibéralisme orthodoxe, mais aussi des intérêts des acteurs des marchés. Cela contribue à la perpétuation du *statu quo*, et rend difficile son renversement. Une autre variable fondamentale dans le cas étudié ici est l'absence ou la faiblesse des mobilisations sociales, produit d'un travail de démobilisation à la fin de la dictature (Delamaza, 2010; Oxhorn, 1994)²¹.

Face à tous ces éléments favorables au *statu quo*, comment peut avoir lieu le changement ? Pour le comprendre, il faut considérer deux facteurs et un mécanisme. En effet, deux variables, les acteurs sectoriels et les résultats du secteur, impulsent un mécanisme de changement : la formation de fenêtres d'opportunité. Les fenêtres d'opportunité sont un mécanisme propre à la littérature sur les politiques publiques (Kingdon, 1995), que j'associe ici à l'institutionnalisme historique pour rendre compte de changements qui ne sont pas le fruit de conjonctures critiques. Les fenêtres d'opportunité sont le produit de la confluence de trois courants : les problèmes, les solutions, et le courant politique. Cette approche donne un rôle décisif à une catégorie d'acteur spécifique : les entrepreneurs de cause.

Dans l'explication des différents épisodes de changement dans les politiques néolibérales, je montre donc comment un acteur en particulier, le pouvoir exécutif, joue un rôle fondamental pour formuler les problèmes, proposer des solutions et créer les conditions politiques du changement. L'importance de ces acteurs m'amène à traiter en profondeur de l'attitude qu'ils peuvent développer face aux acteurs des marchés, dont je fais le principal déterminant des processus de construction politique.

Le facteur décisif pour expliquer les ramifications des politiques néolibérales au Chili est donc le pouvoir exécutif. Il est l'élément moteur dans les changements observés. Devant le *statu quo* dans les secteurs, et face aux acteurs qui le défendent, le pouvoir exécutif dispose de trois stratégies que j'ai formalisées à partir de l'étude des cas : l'immobilisme, la coopération et la confrontation. Elles correspondent à différents types de rapport entretenus avec les acteurs des marchés, et en conséquence différentes attitudes dans la construction de celui-ci. Il s'agit d'une certaine manière d'utiliser pour l'étude de la construction des marchés le dilemme présenté par Peter Evans à propos du développement des industries, qu'il a synthétisé dans l'expression paradoxale d' « autonomie encastrée » (*embedded autonomy*) (Evans, 1995). Marier ces deux termes permet à l'auteur de mettre l'accent sur les difficultés d'une relation qui peut être conflictuelle ou coopérative, mais ne peut pas être inexistante. L'autonomie encastrée réussie est la situation idéale, et suppose que l'Etat puisse construire une politique sur la base de préférences différenciées de celles des acteurs des marchés, tout en maintenant des liens serrés avec eux. Ceci est encore plus vrai dans le cas de la construction des marchés, puisque si une industrie peut être constituée de manière exclusivement publique, ce n'est pas le cas d'un marché concurrentiel, qui suppose une variété d'acteurs.

²¹ Les mobilisations en cours depuis 2011 introduisent en ce sens une autre rupture avec la période étudiée, qui s'ajoute au changement de gouvernement, et est peut-être même plus importante.

La sélection d'une stratégie dépend des différentes composantes de la combinaison de facteurs favorables au *statu quo* : les aspects propres à la sphère politique, avec les institutions formelles, et l'opposition ; les acteurs existant dans le secteur ; et sur le plan cognitif, l'élaboration d'une alternative, qui nécessite de construire un accord entre l'exécutif et la coalition qui le compose. C'est là qu'entrent en jeu les visions parfois divergentes du secteur, et en particulier du rôle respectif des acteurs publics et privés qui sont au fondement des politiques. Ainsi, la stratégie est partie prenante de la sélection du problème et de la solution. Par exemple, dans le cas des retraites, ériger en problème principal le montant des retraites solidaires, plutôt que celui des retraites en général, a des conséquences importantes sur le processus de changement. En effet, dans le premier cas on privilégie une action complémentaire du marché, qui évite la confrontation avec les acteurs privés, alors que la seconde implique de les affronter.

Ces trois stratégies possibles (immobilisme, coopération, conflit) n'ont pas de lien exclusif avec les quatre rôles propres à chaque variété du néolibéralisme, mais il existe toutefois certaines affinités théoriques. Par exemple, une vision qui privilégie un rôle de l'Etat spectateur dans un secteur, comme dans le néolibéralisme orthodoxe, est plus encline à l'immobilisme. Mais le rôle de spectateur peut aussi être une forme de coopération, si on considère qu'il s'agit de la meilleure option de politique pour le développement du secteur. Le rôle d'émulateur, équivalent à celui de sélectionneur, est lui plus propice à l'existence de coopération, avec des objectifs communs. Au contraire, le conflit est plus propre à l'arbitre, qui peut faire face à des situations tendues avec les joueurs. De même, lorsqu'il participe à la compétition en tant que joueur, l'Etat adopte nécessairement une attitude relativement conflictuelle.

Avant de présenter plus en détail ces deux dernières stratégies (coopération et confrontation), j'indique quelques éléments généraux sur ces notions et leur usage analytique. La sélection d'une stratégie dépend d'un jeu complexe où s'articulent conviction et pression. En ce sens, elles ne sont pas nécessairement des préférences absolues des acteurs, mais plutôt relatives au contexte. En prenant en considération les facteurs favorables au *statu quo*, la première alternative pour l'exécutif est entre agir ou pas. L'immobilisme consiste donc avant tout à s'abstenir de remettre en cause le *statu quo* existant. Je ne m'y attarde pas, et détaille plutôt les deux autres options. La première, la coopération, peut être choisie pour maintenir le *statu quo*, ou pour le modifier à travers un travail en commun entre l'exécutif et ceux qui potentiellement pourraient s'y opposer. Dans la seconde, la confrontation, l'exécutif affronte, directement ou non, les facteurs propices au *statu quo*²².

La coopération est une stratégie où les modifications de la politique sont adoptées au terme d'un accord avec les acteurs favorables au *statu quo*. Choisir cette voie peut avoir trait à l'impossibilité de réaliser le changement d'une autre manière, où être motivé par la conviction des bienfaits des partenariats public-privé. La stratégie vise à la transformation concertée des politiques publiques

²² Il convient aussi de préciser que ces notions sont théoriques, et peuvent se combiner dans la réalité, pour trois raisons. D'abord, l'extension dans le temps des processus de changement rend possible cette modification de la stratégie. Il peut y avoir un usage tactique de ces différentes postures, en vue d'obtenir les résultats visés. Ensuite, l'existence d'une grande quantité d'acteurs peut mener à l'adoption de stratégies différenciées, par exemple affronter certains et coopérer avec d'autres. Enfin, la nature même de la relation n'est pas intrinsèquement déterminée par la stratégie adoptée. En effet, comme dans toute relation, le processus dépend des différents participants. Ainsi, une mesure inspirée par une volonté de coopération pourra être perçue différemment, comme un signal de confrontation.

avec les acteurs qui en sont le groupe-cible. Avec leur accord, on évite les mobilisations contre l'alternative proposée. Cela implique un dilemme similaire à celui de « l'autonomie encadrée » (Evans, 1995). Ainsi, lorsque la collaboration est très étroite, il devient difficile de la distinguer de la capture, situation où la convergence entre visions et objectifs dans le fonctionnement des marchés conduit à la reproduction par l'Etat des préférences des acteurs privés pour la construction du marché. Il est aussi important de considérer que la coopération peut avoir lieu sans que le *statu quo* ne soit modifié en termes d'appartenance des politiques à une ou plusieurs variétés de néolibéralisme. En effet, la coopération peut avoir lieu pour approfondir une politique déjà établie. Dans ce cas, on peut tendre à la confondre avec l'immobilisme.

Parmi les cas étudiés, un exemple de coopération est le processus de tarification de la téléphonie fixe en 1994, lors duquel la Subtel établit le tarif dans le cadre d'un accord avec l'entreprise dominante. En échange d'un engagement de l'opérateur sur d'importants investissements, le tarif est déterminé favorablement à l'entreprise, avec l'adoption d'un paiement à la minute. La coopération apparaît aussi dans la préparation de Transantiago, où l'organisme public s'efforce de convaincre des entreprises internationales spécialisées dans le domaine de participer au nouveau système en organisant des « road-shows » pour présenter les perspectives d'investissement, mais aussi en élaborant des contrats qui garantissent d'importants revenus fixes, assurant ainsi de bons retours sur investissement.

Renverser les facteurs de *statu quo* implique la possibilité d'affronter les partisans de la continuité, qu'il s'agisse des acteurs sectoriels, de l'opposition dans l'arène de la politique institutionnelle, ou même interne à la coalition. La confrontation a lieu quand le changement proposé est combattu par les défenseurs du *statu quo*. Cette posture a une certaine affinité avec les néolibéralismes régulé et mixte. La construction de marché s'effectue alors contre les acteurs y participant. Cela peut toutefois être difficile. En effet, quel que soit l'objectif final, que les acteurs des marchés soient perçus comme des ennemis, ou qu'eux-mêmes se ressentent comme tels, peut compliquer le fonctionnement du marché. On retrouve là le lien entre la problématique de la construction des marchés et « l'autonomie encadrée », dans la mesure où cette relation ne peut être annihilée. Les marchés ont besoin des acteurs privés pour s'étendre, ce qui fait de la confrontation une option dangereuse pour l'exécutif, même si elle peut aussi être favorable en termes d'attribution des responsabilités. C'est pour cette raison que la confrontation est rarement permanente, mais plutôt un recours tactique pour faire pression, avant d'adopter une attitude plus conciliante.

Le cas du « plan Auge » durant le gouvernement Lagos est emblématique de cette stratégie de la confrontation. Ce processus de changement a duré trois ans et a été marqué par d'intenses batailles parlementaires. La lutte a ainsi concerné la proposition de l'exécutif de créer un fonds de compensation commun aux segments privé et public du marché. Cela a été fortement combattu par les assurance-maladies privés (ISAPRE), qui ont mobilisé leurs alliés au congrès. Ensemble, ils ont argumenté le caractère anticonstitutionnel de la mesure, à partir de l'idée qu'elle remettrait en cause le statut de propriété privée de la cotisation de santé. Finalement, la nécessaire approbation des lois du plan par au moins une partie de l'opposition a conduit l'exécutif à amender son projet, renonçant ainsi partiellement.

J'ai aussi détecté une forme indirecte de confrontation, où l'exécutif tente d'éviter l'opposition, plutôt que de se confronter directement. Anticiper les difficultés d'un affrontement ouvert peut amener à des stratégies de transformation des politiques qui cherchent à minimiser la confrontation. Dans les cas étudiés, certaines stratégies visant à contourner le débat législatif sont une manière d'esquiver le blocage institutionnel. Les acteurs sectoriels ont alors plus de difficulté à mobiliser leurs relais dans la politique formelle. C'est le cas par exemple lors du processus de tarification de la téléphonie fixe en 1999, qui rompt avec la coopération de la période antérieure, et ouvre une confrontation d'abord indirecte. La Subtel s'appuie sur l'instrument déjà existant de la tarification, mais a cette fois recours à toutes les possibilités légalement à sa portée. Finalement du fait de la réception très négative de la part de l'opérateur, cette stratégie initiale d'évitement donne lieu à une confrontation directe.

Les variations dans la construction politique des marchés dans le cas chilien s'expliquent donc par la formation de fenêtres d'opportunité sous l'impulsion du pouvoir exécutif, qui permettent de dépasser les mécanismes de reproduction du *statu quo*. Après avoir conceptualisé, décrit et expliqué les politiques néolibérales durant les gouvernements de la Concertation, je conclus en situant ce travail dans un cadre plus large et en envisageant de possibles prolongements.

Conclusion: insertion et projection de la thèse dans l'étude de l'économie politique

L'appartenance de ce travail au champ ré-émergent de l'économie politique est le produit d'une hybridation entre les disciplines et de l'approfondissement dans l'étude de l'objet. J'évoque d'abord pourquoi le croisement entre l'analyse des politiques publiques et la politique comparée a été fondamental pour instaurer une tension créative, potentiellement fertile pour le champ de l'économie politique en général. J'indique ensuite des pistes pour prolonger la réflexion sur la construction politique des marchés.

Entre l'analyse des politiques publiques et la politique comparée : une hybridation

Toute thèse est nécessairement hybride, dans la mesure où elle prend sa source dans des traditions différentes. Dans ce travail, cette dimension est particulièrement prononcée, puisqu'il s'enracine dans deux contextes nationaux différents. Cependant, l'hybridation que je souhaite mettre en avant n'est pas entre des institutions ou des pays, mais plutôt entre les traditions des deux sous-disciplines de la science politique qui ont nourri ce projet. En théorie littéraire, d'où provient le concept d'hybride, on débat actuellement de son utilité, dans un contexte reconnu universellement comme multiculturel. Je partage l'idée selon laquelle le concept est pertinent dans la mesure où il vise à montrer comment des traditions différentes peuvent se féconder mutuellement (Guignery, 2011). C'est un processus de la sorte qui me semble avoir eu lieu dans l'élaboration de cette thèse.

L'origine de cette recherche se trouve dans l'analyse des politiques publiques, en particulier dans les interrogations suscitées par la réforme des transports publics initiée en 2007 (Transantiago).

Cependant, j'ai ensuite élargi la question vers des préoccupations plus larges, propres à la politique comparée. En ce sens, l'hybridation a consisté à assumer la propension de la politique comparée à prendre de la distance par rapport aux cas, et à adopter une perspective plus large. La question s'est transformée sous l'effet de cette plus grande capacité d'abstraction des dynamiques empiriques, à la différence des approches plus micro-politiques particulièrement en vogue dans l'analyse française des politiques publiques. Considérer un nombre relativement important de politiques, sur une période assez longue, a ainsi été décisif dans l'élaboration inductive des variétés du néolibéralisme, qui sont au cœur de cette recherche.

On peut donc tirer des leçons de ce travail pour chacune des sous-disciplines. Pour l'analyse des politiques publiques, embrasser des objets plus larges peut favoriser l'élaboration conceptuelle. Pour la politique comparée, l'approche sectorielle montre l'importance de ne pas se cantonner à des résultats établis au niveau national, mais plutôt d'intégrer systématiquement le niveau infranational, non seulement dans des jeux multi-niveaux territoriaux, mais aussi sectoriels. Ainsi, l'étude de la construction politique des marchés a bénéficié des apports de ces deux traditions, que j'espère pouvoir rétro-alimenter à travers cette thèse, ce qui en ferait un hybride fécond.

Avec un pied dans chacune des sous-disciplines, ce travail se situe aussi dans le champ relativement éteint, mais potentiellement en phase de réémergence, de l'étude de l'économie politique en Amérique Latine. En effet, les réformes économiques des années 1990 ont eu d'importantes conséquences non seulement dans les phénomènes empiriques, par exemple en mettant fin aux stratégies de développement fondées sur la substitution des importations, mais aussi aux théories qui rendaient compte de l'articulation entre organisation des activités productives et système politique. Ainsi s'est éteinte la recherche sur le néocorporativisme, sans laisser d'héritier, au vue de l'impact jusqu'à présent très limité de son descendant européen, la littérature sur les variétés du capitalisme. Au même moment, l'Etat était relégué au second plan dans la politique comparée (Evans, 1997), où la recherche se focalisait sur les institutions formelles du système politique.

Depuis peu, les affaires économiques suscitent de nouveau l'intérêt des politologues du continent (Luna, Murillo, & Schrank, n.d.). Cette thèse s'inscrit donc dans cet effort de ne pas abandonner l'économie aux économistes. De la même manière que les sociologues économiques depuis plus de vingt ans, il est nécessaire de développer des vues alternatives sur le marché, ce phénomène central de l'époque contemporaine, qui mettent en relation des phénomènes empiriques apparemment isolés, avec des structures, en reprenant ainsi le fil d'une tradition latino-américaine dont l'héritage est relativement laissé à l'abandon (Palma, 2009). C'est avec cette idée en tête que je présente quelques pistes pour prolonger cette recherche.

De potentiels agendas de recherche

Pour projeter de nouveaux chantiers à partir de cette recherche, j'explore différentes directions vers lesquelles pourraient s'orienter des efforts pour développer l'étude de la construction politique des marchés. Pour cela, on peut soit conserver la politique sectorielle comme unité d'analyse, soit varier la focale.

En conservant ce niveau d'analyse, la recherche sur la construction politique des marchés peut se prolonger en suivant trois principes d'extension : temporel, sectoriel et géographique. Ils ne sont d'ailleurs pas exclusifs les uns des autres, mais peuvent être combinés. En premier lieu, l'extension dans le temps implique de regarder plus tôt dans l'histoire, ou d'incorporer des phénomènes émergents encore invisibles durant cette recherche. Dans le cas chilien, il existe par exemple des formes spécifiques de relation entre organismes publics et acteurs privés durant le XX^e siècle qui pourraient faire l'objet d'études plus poussées, comme par exemple le rôle de la Corporation pour la promotion de la production (Corfo). Observer des phénomènes postérieurs à la période étudiée serait aussi intéressant, en particulier dans les secteurs où ont vu le jour d'importantes mobilisations, dont on peu anticiper qu'elles ne vont pas disparaître. En effet, il serait stimulant d'observer la construction de marchés dans un contexte de « politique contentieuse » (McAdam, Tarrow, & Tilly, 2001) où le marché lui-même est contesté. Cet agenda équivaldrait à observer les mobilisations non pas comme des variables dépendantes, pour expliquer comment elles ont émergé, mais plutôt en les considérant comme des facteurs explicatifs de la transformation des marchés.

En ce sens, il peut être intéressant d'étendre cette étude sur la base d'un principe d'expansion sectorielle, qui incorpore des analyses de secteurs qui n'ont pas été abordés ici. D'autres marchés présentent des trajectoires qui mériteraient plus de recherche en suivant la perspective ici tracée. Par exemple, un secteur productif comme l'exploitation minière serait un objet pertinent, qui permettrait d'établir des connexions propres à l'économie politique avec les discussions sur le « style de développement néo-extractiviste » en Amérique Latine (Svampa, 2013).

Le troisième principe d'extension potentielle est géographique, et donnerait lieu à des études qui traiteraient de différents pays dans la région ou au delà. Cela impliquerait probablement de réduire le nombre de secteurs abordés, pour privilégier une plus grande diversité des contextes nationaux où observer les variétés du néolibéralisme, et surtout les facteurs de sa transformation. En ce sens, cette esquisse de projet a partie liée avec l'expansion temporelle, car elle mettrait en jeu de potentielles nouvelles variables, liées au rôle des mouvements sociaux dans la construction des marchés. Il existe d'autres pistes pour prolonger cette réflexion sur les relations entre acteurs privés et publics dans la construction des marchés qui se dégageraient du niveau sectoriel.

Modifier l'unité d'analyse impliquerait de prendre plus de distance avec la recherche déjà réalisée, mais faciliterait les connexions avec d'autres agendas de recherche en cours. Par exemple, l'analyse pourrait cesser de se fixer sur la politique publique, et se centrer plutôt sur certaines organisations, publiques ou privées. Dans le premier cas, il s'agirait d'une réorientation vers l'étude de l'Etat, qui s'inscrirait dans un agenda actuellement très dynamique (Altman & Luna, 2012). Ainsi, cela pourrait être une manière originale d'explorer la thématique des « capacités de l'Etat », du côté des intrants, comme les ressources humaines, les infrastructures ou réseaux qui soutiennent et structurent la participation de l'Etat dans la construction des marchés. La cible ne serait plus les politiques mais les organisations, avec un intérêt pour la pénétration territoriale, ou le pouvoir infrastructurel (Soifer & Vom Hau, 2008). Les entreprises sont aussi une organisation qui pourrait se révéler de grand intérêt pour les politologues. Certes, cela peut sembler évident de les étudier dans le cadre d'une réflexion sur la construction des marchés. Cependant, le rôle proprement politique des entreprises n'est

encore que peu étudié, et mériterait plus d'attention, que ce soit pour leur action individuelle, ou à travers des associations²³.

La modification de l'objet d'étude peut aussi opérer à travers une vision plus générale, dans la ligne tracée par l'agenda sur les variétés du capitalisme, auquel le nom adopté ici pour rendre compte des différences internes au néolibéralisme fait allusion. L'étude des variétés du capitalisme porte sur les économies au niveau national, pour lesquelles ont été établis deux grands types : le capitalisme de marché coordonné, et de marché libéral (P. A. Hall & Soskice, 2001). Les tentatives d'adaptation de ce cadre pour l'Amérique Latine ont conduit à proposer des types alternatifs (Bogliaccini & Filgueira, 2011; Schneider, 2009), montrant ainsi que le capitalisme latino-américain reste un terrain à explorer. La complémentarité entre le travail réalisé au niveau sectoriel et ceux ayant un niveau plus élevé d'agrégation pourrait être sondée.

Les nombreuses directions vers lesquelles pourraient s'orienter des travaux futurs montrent tout le potentiel de l'idée de construction politique des marchés, que je me suis attaché à développer dans cette thèse. L'attention pour ces processus ouvre de nouvelles pistes, à l'intersection entre l'étude des politiques publiques et de l'économie politique, pour lesquelles la préoccupation pour les dynamiques des économies nationales s'appuie nécessairement sur l'observation au niveau sectoriel. En effet, en rester au niveau national, ou dans une pensée formulée en termes de modèle, ne permet pas de considérer la diversité existante au niveau sectoriel. C'est un terrain propice et à la fois nécessaire pour la science politique. Il vient corriger les cadres d'analyse hérités de la période des réformes structurelles, quand la tendance principale était de penser le marché comme un paquet complet de mesures qu'on pouvait mettre en œuvre d'un coup. Au contraire, analyser la construction politique des marchés, c'est mettre l'accent sur la perpétuation dans le temps de l'action politique en relation avec les acteurs économiques, développant ainsi une théorie des marchés réels, à la différence de la fiction conceptuelle plus ou moins assumée, mais généralement sous-jacente, de la concurrence parfaite.

²³ Ces dernières ont été largement étudiées par Ben Ross Schneider pour l'Amérique Latine, mais pas au niveau sectoriel (Schneider, 2004, 2010).

Bibliographie

- Altman, D., & Luna, J. P. (2012). El Estado latinoamericano en su laberinto. *Revista de Ciencia Política*, 32(2), 521–544.
- Amable, B. (2011). Morals and politics in the ideology of neo-liberalism. *Socio-Economic Review*, 9, 3–30.
- Audier, S. (2012). *Néo-libéralisme(s) – une archéologie intellectuelle*. Paris: Grasset.
- Baumgartner, F., & Jones, B. (2005). *The politics of attention: how government prioritizes problems*. University of Chicago Press.
- Berins Collier, R., & Collier, D. (1991). *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America* (p. 877). Princeton University Press.
- Bertelmans-Videc, M.-L., Rist, R., & Vedung, E. (2003). *Carrots, sticks and sermons: policy instruments and their evaluation* (p. 280). Transaction Publishers.
- Binet, L. (2011). *HHhH* (p. 400). Seix Barral.
- Block, F., & Evans, P. (2005). State and the economy. In N. Smelser & R. Swedberg (Eds.), *The handbook of sociological economy*. Princeton University Press.
- Boas, T. C., & Gans-Morse, J. (2009). Neoliberalism: From New Liberal Philosophy to Anti-Liberal Slogan. *Studies in Comparative International Development*, 44(2), 137–161. Retrieved from <http://www.springerlink.com/index/10.1007/s12116-009-9040-5>
- Bogliaccini, J., & Filgueira, F. (2011). Capitalismo en el Cono Sur de América Latina luego del final del Consenso de Washington: ¿notas sin partitura? *Reforma y Democracia*, (51).
- Braithwaite, J. (2006). The regulatory state. In R. Rhodes, S. Binder, & B. Rockman (Eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions* (pp. 407–430). Oxford Handbooks.
- Bresser-Pereira, L. C. (2007). Estado y mercado en el nuevo desarrollismo. *Nueva Sociedad*, (210).
- Buchanan, J. (1980). Rent-seeking and profit-seeking. In J. Buchanan, R. Tollison, & G. Tullock (Eds.), *Toward a theory of the rent-seeking society*. Texas A. & M. university economics series.
- Burdick, J., Oxhorn, P., & Roberts, K. (2009). *Beyond neoliberalism ni Latin America? Societies and Politics at the Crossroads*. New York: Palgrave Macmillan.
- Caliskan, K., & Callon, M. (2009). Economization, part 1: shifting attention from the economy towards processes of economization. *Economy and Society*, 38(3), 369–398.
- Callon, M., & Muniesa, F. (2012). La performativité des sciences économiques. In P. Steiner & F. Vatin (Eds.), *Traité de sociologie économique* (pp. 289–324). PUF.
- Clift, B. (2012). Comparative Capitalisms, Ideational Political Economy and French Post-Dirigiste Responses to the Global Financial Crisis. *New political economy*, 17(5), 565–590.

- Courtin, É., Lechaux, B., Roullaud, É., & Woollven, M. (2012). Démêler les fils du récit comparatif. *Revue internationale de politique comparée*, 19(1), 7. doi:10.3917/ripc.191.0007
- Crouch, C. (2011). *The Strange Non-Death of Neoliberalism*. Cambridge: Polity.
- Culpepper, P. (2005). Single Country Studies and Comparative Politics. *Italian Politics & Society*, (60), 2–7.
- Dabène, O. (2012). *La Gauche en Amérique latine, 1998-2012*. Paris: Presses de Sciences-Po.
- De Cea, M., Kerneur, G., & Diaz, P. (2008). *Chile: ¿de país modelado a país modelo?* (p. 365). Santiago: LOM Ediciones.
- Delamaza, G. (2010). *Construcción democrática, participación ciudadana y políticas públicas en Chile*. Leiden.
- Demsetz, H. (1968). Why regulate utilities. *JL & Econ.*, 11, 55–65.
- Donoso, F., & Hantke, M. (2007). Desarrollo de la Política Chilena sobre Agua Potable y Saneamiento. *Serie Estudios Socio / Económicos*, (39).
- Drake, P., & Jaksic, I. (1999). *El Modelo Chileno. Democracia y Desarrollo en los Noventa*. Santiago: LOM Ediciones.
- Evans, P. (1995). *Embedded autonomy: states and industrial transformation* (p. 336). Princeton: Princeton University Press.
- Evans, P. (1997). The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization. *World Politics*, 50(1), 62–87.
- Falleti, T., & Lynch, J. (2009). Context and causation in political analysis. *Comparative Political Studies*, 42(9), 1143–1166.
- Ffrench-Davis, R. (2001). *Entre el Neoliberalismo y el Crecimiento con Equidad: Tres Décadas de Política Económica en Chile*. Santiago: Dolmen ediciones.
- Fligstein, N. (2002). *The architecture of markets: an economic sociology of twenty-first century capitalist societies* (p. 288). Princeton University Press.
- Foucault, M. (2004). *Naissance de la biopolitique*. Paris: Le Seuil, Gallimard.
- Foxley, A. (1982). El experimento neoliberal en Chile. *Estudios CIEPLAN*, (7), 37–73.
- François, P. (2008). *Sociologie des marchés* (p. 312). Paris: Armand Collin.
- Fuentes, C. (1999). Partidos y coaliciones en el Chile de los 90. Entre pactos y proyectos. In P. Drake & I. Jaksic (Eds.), *El Modelo Chileno. Democracia y Desarrollo en los Noventa*. Santiago: LOM Ediciones.
- Gárate, M. (2012). *La Revolución Capitalista De Chile (1973-2003)* (p. 589). Ediciones Universidad Alberto Hurtado.

- García de la Huerta, M. (2010). Foucault y el neoliberalismo: una lectura crítica. In V. Lemm (Ed.), *Michel Foucault: neoliberalismo y biopolítica* (pp. 177–197). Santiago.
- Garretón, M. A. (1995). *Hacia una nueva era política. Estudio sobre las democratizaciones*. Santiago: FCE.
- Garretón, M. A. (2012). *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado. Los gobiernos de la Concertación en Chile, 1990-2010*. Santiago: Editorial ARCIS - Clacso.
- Garth, B., & Dezalay, Y. (2002). *La mondialisation des guerres de palais : la restructuration du pouvoir d'Etat en Amérique latine, entre notables du droit et "Chicago boys"* (p. 504). Paris: Editions du Seuil.
- Gerring, J. (2007). *Case study research. Principles and practices* (p. 278). Cambridge University Press.
- Gibson, E. (2005). Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Democratic Countries. *World Politics*, 58(1), 101–132.
- Goertz, G. (2005). *Social Science Concepts. A User's Guide*. Princeton University Press.
- Guala, F. (2007). How to Do Things with Experimental Economics. In *Do Economists Make Markets?* Princeton University Press.
- Guignery, V. (2011). Hybridity, Why it Still Matters. In V. Guignery, C. Pessoa-Miquel, & F. Specq (Eds.), *Hybridity: Forms and Figures in Literature and the Visual Arts* (pp. 1–10). Cambridge Scholars Publishing.
- Hacker, J. S., & Pierson, P. (2011). Drift and Democracy: The Neglected Politics of Policy Inaction. In *Working Group on Institutional Change*.
- Haggard, S., & McCubbins, M. (2001). *Presidents, Parliaments and Policy*. Cambridge University Press.
- Hall, P. (1989). *The Political Power of Economic Ideas. Keynesianism across Nations*. Princeton: Princeton University Press.
- Hall, P. A., & Soskice, D. (2001). An introduction to varieties of capitalism. In P. Hall & D. Soskice (Eds.), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford University Press.
- Harvey, D. (2005). *A brief history of neoliberalism* (p. 256). Oxford: Oxford University Press.
- Hassenteufel, P. (2005). De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. *Revue française de science politique*, 55(1), 113.
- Hayek, F. (1993). La competencia como proceso de descubrimiento. *Estudios Públicos*, (50).
- Hidalgo, P. (2011). *El ciclo político de la Concertación (1990-2010)*. Santiago: Uqbar.
- Hood, C. (2007). Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers: Reflections on the Tools of Government after Two Decades. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 20(1), 127–144.

- Hood, C., & Margetts, H. (2007). *The tools of government in the digital age* (p. 272). Palgrave Macmillan.
- Jobert, B., & Muller, P. (1987). *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes*. (p. 242). Paris: Presses Universitaires de France.
- Jocelyn-Holt, A. (1998). *El Chile Perplejo: Del Avanzar Sin Transar Al Transar Sin Parar*. Ariel/Planeta.
- Joignant, A., Larraín, G., Atria, F., Benavente, J. M., & Couso, J. (2013). *El otro modelo. Del orden neoliberal al régimen de lo público*. Santiago: Debate.
- Joignant, A., & Menéndez-Carrión, A. (1999). *La caja de Pandora : el retorno de la transición chilena*. Santiago: Planeta/Ariel.
- Jordana, J., & Levi-faur, D. (2006). Towards a Latin American Regulatory State? *International Journal of Public Administration*, 29(4-6), 335–366.
- Kingdon, J. (1995). *Agendas, alternatives and public policies*. New York: Longman.
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2004). *Gouverner par les instruments* (p. 370). Paris: Presses de Sciences-Po.
- Linhardt, D., & Muniesa, F. (2011). « Tenir lieu de politique » Le paradoxe des « politiques d'économisation. *Politix*, (95), 7–21.
- Lora, E. (2001). Structural Reforms in Latin America : What Has Been Reformed and How to Measure it by.
- Luna, J. P., & Filgueira, F. (2009). The Left Turns as Multiple Paradigmatic Crises. *Third World Quarterly*, 30(2), 371–395. Retrieved from <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01436590802681108>
- Luna, J. P., Murillo, M. V., & Schrank, A. (n.d.). Latin American Political Economy: Making Sense of a New Reality. *Latin American politics and society*.
- MacKenzie, D., Muniesa, F., & Siu, L. (2007). *Do Economists Make Markets? On the Performativity of Economics* (p. 392). Princeton: Princeton University Press.
- Mahoney, J. (2000). Path Dependence in Historical Sociology. *Theory and Society*, 29(4), 507–548.
- Mahoney, J., & Thelen, K. (2010). *Explaining Institutional Change, Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Maillet, A. (2012). Beyond the Minimal State: Sketching an Alternative Agenda. *Revista de ciencia política*, 32(2).
- Majone, G. (1996). *Regulating Europe*. London: Routledge. Retrieved from <http://scholar.google.com/scholar?hl=en&btnG=Search&q=intitle:Regulating+Europe#0>
- Majone, G. (1997). From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance. *Journal of Public Policy*, 17(2), 139–167.

- Martner, G., & Rivera, E. (2013). *Radiografía crítica al modelo chileno*. Santiago: LOM Ediciones.
- Mascareño, A. (2010). *Diferenciación y contingencia en América Latina*. Santiago: Universidad Alberto Hurtado.
- Mayaux, P.-L., & Surel, Y. (2010). Amérique latine : les réformes de marché en question. *Revue internationale de politique comparée*, 17(3), 7–22.
- Mayol, A. (2012). *El derrumbe del modelo. La crisis de la economía de mercado en el Chile contemporáneo*. Santiago: LOM Ediciones.
- McAdam, D., Tarrow, S., & Tilly, C. (2001). *Dynamics of contention* (p. 387). Cambridge University Press.
- McConnell, A. (2012). Public Policy as Inaction: The Politics of Doing Nothing. In *62nd conference of the Political Studies Association Annual International Conference*.
- McDonald, L., & Ruckert, A. (2009). *Post-Neoliberalism in the Americas* (p. 296). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Mirowski, P., & Plehwe, D. (2009). *The road from Mont Pèlerin: The Making of the Neoliberal Thought Collective*. Harvard university press.
- Moulian, T. (1997). *Chile actual: anatomía de un mito* (p. 386). Santiago: ARCIS Universidad.
- Mudge, S. L. (2008). What is neo-liberalism? *Socio-Economic Review*, 6(4), 703–731.
- Muller, P. (2009). Sector. In L. Boussaguet, S. Jacquot, & P. Ravinet (Eds.), *Diccionario de políticas públicas*. Universidad Externado de Colombia.
- Murillo, M. V. (2001). *Unions, Partisan Coalitions and Market Reforms in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Murillo, M. V. (2009). *Political competition, partisanship and policy-making Latin American Public utilities* (p. 312). Camb.
- Nozick, R. (1974). *Anarchy, state and utopia* (p. 384). New: Basic Books.
- Otano, R. (2006). *Nueva crónica de la transición* (p. 531). Santiago: LOM Ediciones.
- Oxhorn, P. (1994). Where Did All the Protesters Go?: Popular Mobilization and the Transition to Democracy in Chile. *Latin American Perspectives*, 21(3), 49–68.
- Palma, J. G. (2009). Why did the Latin American critical tradition in the social sciences become practically extinct? In M. Blyth (Ed.), *Routledge Handbook of International Political Economy (IPE)* (pp. 243–265). Routledge.
- Panizza, F. (2009). *Contemporary Latin America: Development and Democracy beyond the Washington Consensus* (p. 305). London: Zed Books.
- Peck, J. (2008). Remaking laissez-faire. *Progress in Human Geography*, 32(1), 3–43.

- Pierson, P. (2004). *Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Rehren, A. (1995). Empresarios, transición y consolidación democrática en Chile. *Revista de Ciencia Política*, 17(1-2), 5–61. Retrieved from <http://dspace.conicyt.cl/ri20/handle/10533/54897>
- Rivera, E. (2004). Teorías de la regulación en la perspectiva de las políticas públicas. *Gestión y Política Pública*, XIII(2), 309–372.
- Rokkan, S. (1970). *Citizens, Elections, Parties: Approaches to the Comparative Study of the Processes of Development*. New York: David McKay Company.
- Rovira, C. (2011). Toward post-neoliberalism in Latin America? *Latin American Research Review*, 46(2), 225–234.
- Sartori, G. (1991). Comparing and Miscomparing. *Journal of Theoretical Politics*, 3(3), 243–257.
- Schneider, B. R. (2004). *Business Politics and the State in Twentieth-Century Latin America* (p. 338). Cambridge University Press.
- Schneider, B. R. (2009). Hierarchical Market Economies and Varieties of Capitalism in Latin America. *Journal of Latin American Studies*, 41(03).
- Schneider, B. R. (2010). Business Politics in Latin America: Patterns of Fragmentation and Centralization. In D. Coen, W. Grant, & G. Wilson (Eds.), *The Oxford Handbook of Business and Government* (pp. 307–329). Oxford University Press.
- Scott, J. (1998). *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven: Yale University Press.
- Segovia, C., & Gamboa, R. (2012). Chile: El año en que salimos a la calle. *Revista de Ciencia Política*, 32(1), 65–86.
- Silva, E. (2009). *Challenging Neoliberalism in Latin America*. Cambridge University Press.
- Silva, P. (1992). Social Democracy, neoliberalism and ideological change in the Chilean socialist movement, 1973-1992. In *XVIIth international congress of LASA C1 - Los Angeles*.
- Silva, P. (1995). Empresarios, neoliberalismo y transición democrática en Chile. *Revista Mexicana de Sociología*, 57(4).
- Snyder, R. (2001). *Politics after Neoliberalism: Reregulation in Mexico* (p. 268). Cambridge University Press.
- Soifer, H. (2012). The Causal Logic of Critical Junctures. *Comparative Political Studies*, 45(12).
- Soifer, H., & Vom Hau, M. (2008). Unpacking the Strength of the State: The Utility of State Infrastructural Power. *Studies in Comparative International Development*, 43, 219–230.
- Stein, E., Tommasi, M., Echebarría, K., Lora, E., & Payne, M. (2006). *La política de las políticas públicas*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

- Stigler, G. (1957). Perfect Competition, Historically Contemplated. *Journal of Political Economy*, 65(1), 1–17.
- Stiglitz, J., & Walsh, C. (2009). *Microeconomía* (p. 571). Barcelona: Ariel.
- Streeck, W., & Thelen, K. (2005). *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas* (p. 300). Barcelona: Ariel.
- Surel, Y. (2009). Enfoques cognitivos. In L. Boussaguet, S. Jacquot, & P. Ravinet (Eds.), *Diccionario de políticas públicas*. Universidad Externado de Colombia.
- Svampa, M. (2013). «Consensus de los Commodities» y lenguajes de valoración en América Latina. *Nueva Sociedad*, (244), 30–46.
- Tsebelis, G. (1995). Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism. *British Journal of Political Science*, 25(3), 289–325.
- Van Horn, R., & Mirowski, P. (2010). Neoliberalism and Chicago. In R. Emmett (Ed.), *The Elgar Companion to the Chicago School of Economics*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Varas, A. (2012). *La democracia frente al poder. Chile 1990-2010* (p. 406). Santiago: Catalonia.
- Vergara, P. (1985). *Auge y caída del neoliberalismo en Chile*. Santiago: Flacso.
- Weyland, K. (2002). *The Politics of Market Reform in Fragile Democracies. Argentina, Brazil, Perú and Venezuela*. Princeton University Press.
- Weyland, K. (2004). Neoliberalism and Democracy in Latin America: A Mixed Record. *Latin American politics and society*, 46(1), 135–157.
- Williamson, J. (1990). What Washington means by policy reform. *Latin American adjustment: how much has*
- Williamson, J. (2004). A Short History of the Washington Consensus. In *From the Washington Consensus towards a new Global Governance C1 - Barcelona*. Fundación CIDOB.
- Yeung, K. (2010). The regulatory state. In R. Baldwin, M. Cave, & M. Lodge (Eds.), *The oxford handbook of regulation*. Oxford Handbooks.
- Zrari, S. (2011). *Les partenariats public-privé et l'évolution du rôle de l'État*. IEP de Paris.