



HAL
open science

L'action publique en faveur des quartiers défavorisés au Chili (2006-2010) : généalogie et développement des nouvelles approches territoriale et participative

Constanza Ulriksen Ulriksen Moretti

► To cite this version:

Constanza Ulriksen Ulriksen Moretti. L'action publique en faveur des quartiers défavorisés au Chili (2006-2010) : généalogie et développement des nouvelles approches territoriale et participative. Sociologie. Université Toulouse le Mirail - Toulouse II; Pontificia universidad católica de Chile (Santiago de Chile), 2015. Français. NNT : 2015TOU20123 . tel-01578065

HAL Id: tel-01578065

<https://theses.hal.science/tel-01578065>

Submitted on 28 Aug 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



THÈSE

En vue de l'obtention du

DOCTORAT DE L'UNIVERSITÉ DE TOULOUSE

Délivré par :

Université Toulouse - Jean Jaurès

Cotutelle internationale avec la Pontificia Universidad Católica de Chile

Présentée et soutenue par :
Constanza ULRIKSEN MORETTI

le 05 décembre 2015

Titre :

L'action publique en faveur des quartiers défavorisés au Chili (2006 - 2010) :
Généalogie et développement
des nouvelles approches territoriale et participative

École doctorale et discipline ou spécialité :

ED TESC : Géographie et aménagement

Unité de recherche :

Centre interdisciplinaire d'études urbaines (LISST)

Directeur/trice(s) de Thèse :

Marie-Christine JAILLET (Directrice de thèse)

Francisco SABATINI (Co-directeur de thèse)

Jury :

Alain FAURE, Directeur de recherche au CNRS, Université de Grenoble (Rapporteur)

Christine LÉLEVRIER, Professeure à l'Institut d'Urbanisme de Paris (Rapporteuse)

Marie-Hélène BACQUÉ, Professeure à l'Université Paris Ouest Nanterre - La Défense

Marie-Christine JAILLET, Directrice de recherche au CNRS, Université Toulouse - Jean Jaurès

Rosanna FORRAY, Professeure à la Pontificia Universidad Católica de Chile

Francisco SABATINI, Professeur à la Pontificia Universidad Católica de Chile

Emmanuel EVENO, Professeur à l'Université Toulouse - Jean Jaurès

SOMMAIRE

SOMMAIRE	3
REMERCIEMENTS	5
RÉSUMÉS (Français, Anglais, Espagnol)	9
INTRODUCTION GÉNÉRALE	13
PREMIÈRE PARTIE	
LE PROBLÈME DE L'EXCLUSION SOCIALE DANS LE MILIEU URBAIN ET LES RÉPONSES DES POLITIQUES DE RÉHABILITATION DE QUARTIERS	
Introduction de la première partie	23
Chapitre 1. Le paradigme de l'exclusion sociale	27
Chapitre 2. Exclusion sociale dans différents contextes : points communs et dissimilarités	47
Chapitre 3. Les réponses des politiques publiques à l'exclusion sociale dans le milieu urbain : Exemples de la France et les États-Unis et conditions de genèse au Chili	105
Conclusion de la première partie	167
DEUXIÈME PARTIE	
GÉNÉALOGIE DU PROGRAMME QUIERO MI BARRIO (2006-2010)	
Introduction de la deuxième partie.....	171
Chapitre 4. Comprendre une nouvelle action publique urbaine au Chili. Le programme public de réhabilitation de quartiers défavorisés <i>Quiero mi Barrio</i> (2006-2010).....	177
Chapitre 5. Généalogie du programme de réhabilitation de quartiers vulnérables <i>Quiero mi Barrio</i> (2006-2010)	247
Chapitre 6. La transition entre l'origine et le développement : le processus d'installation du programme <i>Quiero mi Barrio</i>	331
Conclusion de la deuxième partie	389
TROISIÈME PARTIE	
DÉVELOPPEMENT DU PROGRAMME QUIERO MI BARRIO (2006-2010)	
Introduction de la troisième partie	393
Chapitre 7. Études de cas de deux quartiers à la ville de Santiago du Chili	395
Conclusion de la troisième partie	483
CONCLUSION GÉNÉRALE	499
ANNEXES.....	515
RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES	535
LISTE DES CARTES, DES ENCADRÉS, DES FIGURES, DES GRAPHIQUES ET DES TABLEAUX	553
TABLE DES MATIÈRES	561

REMERCIEMENTS

Cette recherche n'aurait pas pu être possible sans le soutien d'un grand nombre de personnes. Je tiens à exprimer, en premier lieu, mes sentiments de profonde gratitude à ma directrice de thèse, Marie-Christine Jaillot, qui a accompagné avec beaucoup d'attention l'évolution de mes réflexions et qui m'a constamment encouragé à parcourir un chemin pas toujours facile, mais plein d'apprentissages et de satisfactions. Son orientation m'a permis d'avancer en toute liberté, tout en étant présente pendant les moments des décisions essentielles et de confusion – ainsi que lors de la révision de mon français, très jeune pour une thèse de doctorat. Son énorme qualité humaine, maestria et compromis dans le sujet du logement et de l'habitat, ont dépassé les frontières d'une direction de thèse, en ayant une influence sur mes motivations professionnelles et personnelles futures.

Ma reconnaissance va également à mon co-directeur de thèse, Francisco Sabatini, pour son soutien bienveillant dans des moments de doute. Mes remerciements sincères aussi à toute l'équipe du programme du doctorat en Architecture et Études Urbains de la Pontificia Universidad Católica de Chile, pour toute la compréhension et générosité dans des moments personnels difficiles. Également, ma profonde reconnaissance à Pablo Bilbao du LISST-CIEU pour tout l'énorme soutien que m'a donné depuis je suis arrivée à Toulouse. À toute l'équipe du CIEU, ma gratitude pour leur générosité et leur chaleur. À Samuel Balti, qui, avec ma directrice Marie-Christine Jaillot, m'ont donné une assistance incommensurable pour la révision de mon français, encore très jeune pour rédiger une thèse de doctorat.

Je suis spécialement reconnaissante de l'équipe de l'Instituto de la Vivienda de l'Universidad de Chile, qui m'a ouvert les portes pour présenter mon travail et m'ont fourni des commentaires précieux, avec une lucidité et un sens profond de la réalité d'exclusion sociale urbaine à laquelle nous faisons face au Chili.

Je tiens à remercier très vivement à toutes les personnes qui ont participé en qualité d'interlocuteurs de ma recherche : aux habitants qui m'ont ouvert les portes de leurs maisons, aux décideurs qui m'ont donné une partie précieuse de leurs temps et de leurs expériences ; aux praticiens pour partager généreusement leurs apprentissages ; aux fonctionnaires du ministère du Logement et de l'Urbanisme, notamment à Claudia Bustos, pour sa générosité, engagement, et commentaires éclairants et francs sur le programme *Quiero mi Barrio*. Je veux remercier également à tous mes copains des deux programmes de doctorat, à Toulouse et à Santiago, pour des conversations enrichissantes que nous avons eues, et les moments de convivialité que nous avons partagés.

Ma profonde gratitude va finalement à ma famille, à ma fille Maite pour partager sa maman avec « la thèse », à mon mari, Ernesto, qui m'a constamment encouragé à continuer, et m'appuyé dans les moments les plus difficiles de ma vie, et qui a toujours cru en moi ; à ma belle-

mère pour toute son soutien inconditionnel. Enfin, à mes parents, qui m'ont élevé avec des valeurs humaines et m'ont aidé à forger une conscience sociale qui, en définitive, est le moteur de mes actions.

Cette thèse a été réalisée grâce à la bourse chilienne *Becas Chile*, décernée par le gouvernement du Chili et CONICYT pour des études doctorales à l'étranger.

“To help a flower grow well, we must understand her nature”

Thich Nhat Hanh.

“Deep in their roots, all flowers keep the light”

Theodore Roethke.

Cette thèse est consacrée à mes sœurs, Karina et Alejandra, et à nos enfants.

RÉSUMÉ

L'action publique en faveur des quartiers défavorisés au Chili (2006 - 2010) : Généalogie et développement des nouvelles approches territoriale et participative

Une des priorités des gouvernements chiliens entre 1990 et 2005 a été de réduire le déficit de logements. Les progrès ont été significatifs sur le plan quantitatif, mais pas sur le plan qualitatif. Dans ce contexte, l'administration Bachelet 2006-2010 a mis en place la *Nouvelle politique du logement et d'amélioration de la qualité et l'intégration sociale* ; celle-ci comprend le premier programme chilien de réhabilitation des quartiers vulnérables, *Quiero mi Barrio* (PQMB), qui vise à améliorer la qualité de vie dans 200 quartiers affectés par la détérioration matérielle, la ségrégation et la vulnérabilité sociale. Ce programme représente une innovation dans les politiques urbaines chiliennes, notamment à travers trois nouvelles orientations : le quartier en tant que nouvelle échelle d'intervention, au-delà du seul logement ; l'approche territoriale, définie par la focalisation des ressources ainsi que par la gestion urbaine globale et interministérielle ; et l'approche participative, dans laquelle l'implication des habitants et des acteurs liés au territoire est fondamentale : un modèle d'intervention « avec les habitants » est mis en œuvre, en particulier par la création de *Conseils de quartier pour le développement* et de *Contrats de quartier*. Une première étape d'étude, de nature « descendante », reconstruit la généalogie et la formulation du PQMB à partir des visions des décideurs (fonctionnaires, universitaires, professionnels) ; et une deuxième étape, de nature « ascendante », examine le développement ou mise en œuvre du programme, notamment autour des nouvelles approches territoriale et participative. Une étude de cas de deux quartiers ciblés par le programme, dans lesquels ces approches sont réellement présentes, montre ce qu'il a concrètement produit sur le terrain, en examinant les discours, les pratiques et les réactions des équipes opérationnelles, des praticiens et des habitants. Les résultats montrent qu'une approche participative incomplète a fini par absorber l'approche territoriale : une intégration sociale à l'intérieur des territoires a primé sur une intégration sociale urbaine des quartiers par rapport au reste de la ville (soit une intervention de type « régénération urbaine »). PQMB apparaît ainsi comme un programme participatif d'amélioration d'espaces publics, loin des discours du début. Nonobstant, ce résultat renferme un processus dialectique qui provient des décisions et des pratiques de tous les acteurs impliqués, non d'une formulation arbitraire descendante. PQMB a toutefois réussi à changer le référentiel des politiques chiliennes de logement et urbaine, de la satisfaction de la « quantité » (réduction des déficits de logements principalement), à la considération de standards de « qualité ». Il a aussi réussi à introduire la participation des habitants comme un processus indispensable pour la réhabilitation des quartiers : nous osons affirmer que PQMB représente un effort concret pour améliorer la démocratie, et particulièrement, pour avancer vers une démocratie participative et non seulement représentative, pour pouvoir participer et influencer sur les décisions qui ont à voir avec le territoire dans lequel les gens habitent. La thèse offre quelques recommandations pour la réhabilitation des quartiers défavorisés : les solutions « globales » ne sont pas faisables ; en lien et place d'une approche territoriale globale on observe plutôt une territorialisation des dépenses publiques ministérielles, quelquefois coordonnée, cette coordination n'étant jamais suffisante pour répondre à la complexité du problème. Néanmoins, le problème des quartiers défavorisés est toujours « global », d'où l'impératif d'un véritable travail interdisciplinaire et d'échanges permanents entre chercheurs et praticiens, ainsi que l'impératif de développer un système d'appui institutionnel riche et varié, c'est-à-dire, une plateforme institutionnelle capable de déclencher des processus participatifs et collaboratifs, plutôt que des structures fixes, ce qui conduit au concept d'une gouvernance démocratique territoriale.

Mots clés : quartiers défavorisés, exclusion sociale urbaine, cohésion sociale, action publique, politiques publiques, participation citoyenne, territoriale, Santiago du Chili.

ABSTRACT

Public action for disadvantaged neighborhoods in Chile (2006 - 2010): Genealogy and development of the new territorial and participatory approaches

One of the Chilean governments' priorities between 1990 and 2005 was to reduce the housing deficit. There has been major progress, but the quality has reached a crisis level. In this context, the Bachelet administration 2006-2010 creates the *New housing policy to improve the quality and social integration*, including the first revitalization program for disadvantage neighborhoods, *Quiero mi Barrio*. A first top-down research step rebuilds its genealogy from the visions of policymakers, and a second one, bottom-up, examines its development and implementation, especially in relation to the new territorial and participatory approaches. Case studies of two neighborhoods in Santiago show that a participatory approach (incomplete) eventually absorbed the proposed territorial approach: a social integration *within* the territories took precedence over a social *urban* integration of neighborhoods relative to the rest of the city. *Quiero mi Barrio* appears as a participatory program to upgrade public spaces, far from the initial intentions. However, this result encloses a dialectical process produced by the decisions and practices of all actors, not a top-down arbitrary formulation. This innovative public action was successful, nevertheless, to change the housing policy and urban paradigm from "quantity" to "quality", and to introduce citizen participation as an essential process for the rehabilitation of neighborhoods. We claim that *Quiero mi Barrio* represents a concrete effort to improve democracy, particularly, to advance towards a participatory democracy and not only a representative democracy, meaning the power to participate and influence the decisions related to the territories where people live. The thesis offers recommendations for the revitalization of deprived neighborhoods: the comprehensive solutions are not feasible; instead of a comprehensive territorial approach, we observe a *territorialization* of public expenditures which sometimes coordinates several public departments. This coordination is, nonetheless, never enough to tackle the problem's complexity; and yet disadvantage neighborhoods problem's is always complex. Hence the imperative of a truly interdisciplinary work, the ongoing exchanges between researchers and practitioners, action-research initiatives, as well as a rich and varied institutional support system which can trigger participatory and collaborative processes. In short, a territorial democratic governance.

Key words: disadvantage neighborhoods, urban social exclusion, social cohesion, public action, public policies, citizen participation, territorial, Santiago of Chile.

RESUMEN

La acción pública en favor de barrios vulnerables en Chile (2006 - 2010): Genealogía y desarrollo de los nuevos enfoques territorial y participativo

Una de las prioridades de los gobiernos chilenos entre 1990 y 2005 fue reducir el déficit habitacional. Hubo significativos avances, pero la calidad hizo crisis. En ese contexto, la administración de Bachelet 2006-2010 crea la *Nueva política habitacional de mejoramiento de la calidad y la integración social*, que incluye el primer programa de recuperación de barrios vulnerables, *Quiero mi Barrio*. Una primera etapa de investigación “de arriba hacia abajo”, reconstruye la genealogía de este programa innovador, a partir de las visiones de decidores; y una segunda etapa “de abajo hacia arriba” examina su desarrollo o implementación, en particular en torno a los nuevos enfoques territorial y participativo propuestos. El estudio de caso de dos barrios en Santiago muestra que un enfoque participativo (incompleto) terminó por absorber el enfoque territorial propuesto: una integración social *al interior* de los barrios primó por sobre una integración social *urbana* de los barrios al resto de la ciudad. *Quiero mi Barrio* aparece como un programa participativo de mejoramiento de espacios públicos, lejos de los discursos iniciales. Sin embargo, este resultado encierra un proceso dialéctico que es producto de las decisiones y de las prácticas de todos los actores implicados, no de una formulación arbitraria impuesta “de arriba hacia abajo”. Esta acción pública innovadora ha logrado cambiar el *referencial* de las políticas habitacional y urbana desde la “cantidad” hacia la “calidad”, así como también, de introducir la participación de los habitantes como un proceso indispensable en la recuperación de barrios. En efecto, afirmamos que *Quiero mi Barrio* representa un esfuerzo concreto por mejorar la democracia, particularmente, por avanzar hacia una democracia participativa y no solamente representativa, lo que implica el poder participar e influir en las decisiones relacionadas con el territorio donde las personas habitan. La tesis ofrece algunas recomendaciones para el ámbito de la recuperación de barrios vulnerables: las soluciones “integrales” no son factibles; más que un enfoque territorial integral, se observa una *territorialización* del gasto público de un determinado ministerio, la cual a veces es coordinada. No obstante, cualquier coordinación interministerial no es nunca suficiente para responder a la complejidad del problema, ya que éste es siempre “integral”. De allí el imperativo de un real trabajo interdisciplinario, de intercambios permanentes entre investigadores y profesionales ejecutores, de iniciativas de investigación-acción, así como también de un sistema de apoyo institucional abundante y variado que pueda gatillar procesos participativos y colaborativos, más que estructuras fijas; en resumen, una gobernanza democrática territorial.

Palabras clave: barrios vulnerables, exclusión social urbana, cohesión social, acción pública, políticas públicas, participación ciudadana, territorial, Santiago de Chile.

INTRODUCTION GÉNÉRALE

À la fin de mes études de master aux États-Unis, j'ai eu l'impression « qu'il me manquait quelque chose ». Au moment de terminer ma recherche sur le rôle du concept de capital social dans le travail des Corporations de Développement Communautaire à Boston, je restais avec de nombreuses questions. Je me rappelle que lors de ma soutenance, j'ai continué à prendre des notes sur les observations de mon jury¹. Le déménagement en France n'a fait qu'accroître mes interrogations, le cœur de celles-ci étant le même que celui d'aujourd'hui : comment parvenir à améliorer les conditions de vie des gens qui habitent dans des territoires désavantagés et quel peut être le rôle des associations de la société civile dans cette tâche.

Les profondes différences entre les États-Unis et la France en termes des modèles de société m'ont fortement marquée depuis le début de cette thèse de doctorat. Même si dans les sociétés contemporaines, une économie globale a tendance à homogénéiser certains aspects structurels et socioculturels, surtout ceux liés à la consommation, les systèmes de valeurs sociales restent distincts. Les plus évidentes pour moi sont la liberté individuelle et la méritocratie, aux États-Unis, et la solidarité et l'égalité devant la loi, en France. Pourquoi ces deux pays ont-ils créé des systèmes de sécurité sociale si dissemblables ? Comment se situe le Chili par rapport à ces principes et pour quoi ?

Ma curiosité pour les différences entre ces deux pays du nord n'a pas toutefois modifié mon intérêt pour le Chili, notamment pour le nouveau programme de réhabilitation des quartiers vulnérables *Quiero mi Barrio*. En effet, lors de mon mémoire de master j'ai réalisé une petite analyse sur ce programme chilien, à partir de quelques entretiens par Skype en 2007, avec un homme politique et des fonctionnaires du ministère de Logement et de l'Urbanisme où le programme était logé.

Commencer la recherche, en étant au carrefour de réalités si différentes – apprentissage « récent » des États-Unis, immersion en France et identité chilienne – a été un vrai défi. Même s'il n'était pas possible de réaliser une recherche comparative des trois pays, j'avais toujours à l'esprit cette différence entre les sociétés états-unienne et française, d'autant que le domaine du *policymaking* chilien a constamment oscillé entre deux manières de percevoir la pauvreté, ainsi qu'entre deux propositions de solution, inspirées justement de ces deux pays, quoique dans le cas français, il s'agisse du modèle de l'État-providence qui vaut pour l'Europe occidentale en général, et non seulement de la France.

¹ Je suis très reconnaissante à l'égard de mon directeur de mémoire de master, James Jennings de la Tufts University, pour sa direction minutieuse et pour la générosité avec laquelle il m'a fait partager ses connaissances, ainsi qu'à l'égard de Miren Uriarte de la Massachusetts University, pour ses précieux commentaires en tant que rapporteuse.

Pareillement, délimiter le sujet de ma thèse en étant au carrefour de différentes disciplines, a aussi été un vrai défi. La sociologie urbaine et les sciences politiques m'ont entraîné vers des chemins multiples, mais l'expérience de ma directrice de recherche m'a aidée. Le sujet de la recherche a donc connu diverses formulations de son développement initial, à son adoption finale. Pour la question du rôle des associations de la société civile dans la réhabilitation des quartiers défavorisés au Chili était encore très « nouveau » en 2009. Nous avons effectué un « pre-travail de terrain », en réalisant quelques entretiens avec des experts dans le domaine du troisième secteur au Chili², ce qui nous a amené à constater que peu d'associations chiliennes travaillaient avec une approche territoriale.

Certes, le Chili comptait une diversité d'ONGs, nonobstant, celles-ci travaillaient plutôt à lutter contre la pauvreté selon diverses approches (genre, enfance, etc.), mais toujours à partir de l'individu. D'autre part, ces organisations étaient liées au travail de l'État, étant plutôt des intermédiaires des politiques sociales et de l'offre publique. Les ONGs ayant des ressources propres étant peu nombreuses, car les organismes internationaux qui les avaient financées pendant la dictature avaient mis fin à leur aide une fois la démocratie installée en 1990.

Le Chili ne disposant pas encore d'une masse critique suffisante d'associations de la société civile en capacité de mener un travail socio-territorial en faveur des quartiers socialement exclus, nous nous sommes intéressés au premier programme public de réhabilitation des quartiers vulnérables, *Quiero mi Barrio* 2006 – 2010. Celui-ci a marqué l'agenda public d'une manière substantielle : il visait à améliorer la qualité de vie de 200 quartiers caractérisés par une détérioration urbaine, une ségrégation et une vulnérabilité sociale, avec un investissement total de MM\$ 82 000 de pesos chiliens – soit 130 millions d'euros. Les moyens mobilisés apparaissent comme plus importants si l'on considère qu'en 2008, ils représentaient 7% du budget total du ministère de Logement et de l'Urbanisme (Ministerio de Hacienda de Chile, 2010).

Pour les experts du domaine, *Quiero mi Barrio* symbolise une innovation dans les politiques socio-urbaines chiliennes, parce qu'il incarne un changement de paradigme, de la « quantité » de logements, à la « qualité » de ceux-ci, ainsi qu'à la qualité de vie en générale. Nous devons ici ajouter nos propres découvertes, celles des trois nouvelles orientations proposées par le programme *Quiero mi Barrio* : le *quartier* en tant que nouvelle échelle d'intervention (au-delà du logement) ; l'*approche territoriale*, ou la mise en place d'une focalisation territoriale des ressources ainsi que d'une gestion urbaine globale et multi-ministérielle ; l'*approche participative*, considérant que l'implication des habitants et des acteurs liés au territoire est essentielle. Ainsi, un modèle d'intervention « avec les habitants » s'est mis en place, dont la création d'un *Conseil du quartier pour le développement* et d'un *Contrat de quartier* constitue les éléments phare.

Néanmoins, l'analyse d'un tel programme, suppose de se demander quel est le *problème* qu'il tente de résoudre. Au tout début de la thèse, nous avons commencé par examiner les concepts utilisés par les politiques de quartier qui traitent de la concentration spatiale de la pauvreté urbaine : l'exclusion sociale, la cohésion, l'inclusion, l'équité, l'intégration sociale, les

² Je remercie Susana Aravena, Francisca Márquez, Gonzalo delaMaza, Alicia Sánchez de ACCION ONG, Miguel Santibáñez de JUNDEP, et l'équipe de l'Instituto de Vivienda de la Universidad de Chile (especialmente a Jorge Larenas, Ricardo Tapia, Paola Jirón) pour les conversations que j'ai eues avec eux.

droits des citoyens, la marginalité, la nouvelle pauvreté, etc. La question s'est alors posée de savoir comment déterminer le cadre conceptuel le plus adéquat à la thèse. Nous avons remarqué que, pour rendre compte de la complexité de la réalité des quartiers étudiés, un seul concept ne suffisait pas ; il fallait en mobiliser plusieurs. De plus, l'utilisation d'un paradigme dépend du diagnostic du problème, ce qui pose, à son tour, la question de la représentation de la pauvreté et de ses causes.

La recherche nécessitant une position conceptuelle précise, nous avons toutefois décidé d'adopter le paradigme de l'exclusion sociale. Les raisons en sont multiples. Elle désigne à la fois un problème et un processus, en interrogeant le rôle des différents acteurs –notamment de l'État – dans l'intégration des « exclus » (Paugam, 1996). Elle engage également toute une réflexion sur les différences entre la *première question sociale*, ou la pauvreté subie par la classe ouvrière de la société industrielle européenne du XIXe siècle, et la *nouvelle question sociale* ou plutôt, la *question urbaine* (Donzelot, 2006), caractérisée par une ségrégation urbaine dans les sociétés postindustrielles, une séparation – résidentielle et scolaire notamment – des riches et des pauvres (Maurin, 2009), qui, in fine, déclenche des violences urbaines dans les banlieues. Cette différence entre les deux questions sociales est essentielle pour la recherche, car c'est la ville et non plus le monde du travail qui pose le défi à la société d'exister comme un ensemble lié par des relations d'interdépendance entre ses membres (Tissot, in Bacqué, 2006).

Parallèlement, le paradigme de l'exclusion sociale fait l'objet de controverses car il occulterait les variables structurelles liées aux inégalités sociales. Cette observation nous a alertées pendant toute la thèse : quelle est en effet la valeur réelle des interventions de réhabilitation des quartiers défavorisés si l'on considère qu'elles s'attaquent aux *conséquences* des inégalités sociales dans la ville et non aux causes, telles que la ségrégation ou la fragmentation urbaine ?

Bien que les interventions dans les quartiers exclus apparaissent comme des mesures « compensatrices » par rapport aux inégalités sociales, la légitimité de la réhabilitation des quartiers repose aussi sur sa capacité à contribuer à la cohésion sociale dans la ville.

En outre, à partir de la recension bibliographique sur les différentes constructions de la pauvreté urbaine dans les trois contextes examinés (l'exclusion en France, l'*underclass* aux États-Unis, et la *marginalidad* en Amérique latine) ainsi que sur les trois configurations de l'espace urbain (la banlieue française, le ghetto afro-américain et la ville fragmentée latino-américaine), nous avons constaté que, malgré ces différences, un même schéma existe, défini par un emplacement de ces quartiers qui empêche leurs habitants d'accéder aux opportunités de la ville (emplois, équipements, services, etc.). Ces quartiers ne sont pas seulement pauvres, ils sont socialement exclus et ségrégués. Pauvreté, exclusion et ségrégation caractérisent les sociétés postindustrielles.

La thèse et sa contribution à la connaissance

Dans le contexte chilien, la question des quartiers défavorisés a été – et continue à être – très importante si l'on considère que 89% de la population habite dans des villes³, et que, dans la Zone métropolitaine de Santiago – laquelle concentre 35,7% de la population totale du pays –, une importante partie habite dans des quartiers socialement exclus : 28% vit dans des situations territoriales présentant une vulnérabilité socio-territoriale élevée⁴ (MINVU, 2013). Il s'agit de territoires qui concentrent de fortes exclusions sociales par rapport aux différents systèmes fonctionnels de la société (santé, éducation, emploi, logement, etc.). C'est pour cette raison qu'en ce qui concerne Santiago du Chili, les chercheurs affirment qu'actuellement existent des pauvres urbains « de deuxième génération » ou une « nouvelle pauvreté urbaine », qui caractérise les « villas » de logements sociaux (Marquez, 2003 ; Tironi, 2003), localisées à la périphérie et dans des « archipels d'exclusion social urbaine » de la capitale.

Ces « nouveaux pauvres urbains » disposent certes d'éducation, de logement, de santé, etc., mais de mauvaise qualité : des logements petits et détériorés ; un manque d'espaces verts et d'équipements communautaires ; une faible mobilité urbaine. À cela s'ajoutent d'autres problèmes sociaux, tels que l'endettement, le décrochage scolaire, le chômage, l'inactivité des jeunes, l'insécurité, l'obésité infantile, etc. Ces nouveaux pauvres au Chili sont aussi appelés les « Avec Abri » (Rodríguez et Sugranyes, 2005), soit une population qui a réussi à accéder à un logement social mais qui connaît une mauvaise qualité de vie et de fortes exclusions sociales dans la ville.

En deuxième lieu, un des sujets le plus intéressants de cette thèse porte sur la question suivante : comment l'État chilien répond aux conséquences de sa propre logique d'action ? En effet, dans les dernières décennies, malgré que les gouvernements aient réalisé des progrès significatifs dans la réduction du déficit de logements, les problèmes de qualité ont atteint un seuil critique. La forte réduction du déficit de logement par la construction massive de logements sociaux au Chili est devenue une référence pour plusieurs pays de l'Amérique latine, non seulement pour le nombre des unités construites, mais aussi parce que le modèle repose sur un système financier solide et stable dans le temps (Jirón y Cortés, 2004).

3 Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Hacia una Nueva Política Urbana para Chile, elementos de diagnóstico*, Vol. 3, Comisión de estudios, División de Desarrollo Urbano, 2013.

4 Selon l'étude de Monsalve (2010), la vulnérabilité territoriale correspond à un mélange de différents phénomènes, parmi lesquels la vulnérabilité sociale et la dégradation urbaine en sont les principaux. Nous pouvons aussi ajouter les chiffres du MINVU (2013), lesquels montrent qu'en 2010, à partir d'un échantillon des villes représentatif de 67% de la population nationale, 15% de la population (environ 1,7 millions de personnes) habitaient dans des ghettos, c'est-à-dire, dans des zones homogènes avec une importante proportion de pauvreté, et avec une couverture insuffisante des services et une faible accessibilité à ces derniers.

Nonobstant, le problème de la mauvaise qualité des logements bâtis s'est aggravé, jusqu'au point d'atteindre une situation de crise : des unités avec des problèmes structurels graves, des « villas » sans ville, dépourvues ou éloignées des services, une ségrégation très grave surtout dans les grandes villes. C'est dans ce contexte que le premier gouvernement de Bachelet (2006-2010) a créé la *Nouvelle politique du logement et d'amélioration de la qualité et l'intégration sociale*, y compris le premier programme chilien de réhabilitation des quartiers vulnérables *Quiero mi Barrio* (PQMB), comme réponse aux conséquences négatives d'une logique publique exclusivement quantitative.

En troisième lieu, à notre connaissance et en passant brièvement en revue les travaux chiliens analysant les politiques publiques, la thèse éclaire l'action publique chilienne en faveur des quartiers désavantagés. Certes, des auteurs et des institutions ont effectué des analyses de politiques publiques, mais celles-ci mettent l'accent sur l'efficacité et l'efficience menées au profit des territoires⁵ ; ou sur des théories spécifiques⁶. Les analyses qui s'en approchent le plus sont des analyses de la politique de logement chilienne⁷, lesquelles sont toutefois centrées sur le logement. Nous pourrions aussi mentionner qu'il existe plusieurs travaux sur la participation citoyenne dans l'action de l'État chilien⁸.

En quatrième lieu, analyser un programme novateur de réhabilitation de quartiers à partir des nouvelles approches territoriale et participative proposées, est important dans la société contemporaine, car il soulève des questionnements structurels sur les rôles de l'État et de la société civile dans la construction du territoire et de la démocratie. En nous aidant de l'analyse croisée des modèles d'action publique de la France et des États-Unis, il est possible d'approcher la manière dont le Chili agit contre la concentration spatiale des inégalités sociales et « fait société »⁹ ; autrement dit, la façon dont il s'attache à créer et maintenir la cohésion sociale – soit la nature et l'intensité des relations sociales dans la société. Nous décrivons dans le chapitre 3, comment au Chili il existe une cohésion sociale de type étatsunienne, fondée sur le marché, la propriété et la société civile, qui s'est implantée de façon radicale pendant le régime militaire

5 Par exemple, le Centre d'analyse des politiques publiques de l'Université du Chili, travaille sur trois sujets : l'environnement, l'énergie, et le zonage ; le Centre des Politiques Publiques de l'Université Catholique du Chili, dont la mission institutionnelle est assez large montre une orientation allant vers une recherche plutôt appliquée et vers la gestion de politiques publiques. Il existe aussi la *Sociedad Chilena de Políticas Públicas*, dont la mission est de contribuer à l'amélioration de la qualité des politiques publiques en promouvant la recherche théorique et empirique. Cependant, en reprenant les documents institutionnels (notamment les programmes des conférences réalisées depuis l'année 2010), le sujet des politiques de quartiers défavorisés n'a pas encore été traité directement. [Source : www.sociedadpoliticaspUBLICAS.cl. Consulté le 26 Juin 2014].

6 C'est le cas d'un chercheur de l'université chilienne Alberto Hurtado, Sebastián URETA, qui analyse les politiques publiques à partir d'une perspective théorique basée sur les études de la science, la technologie et la société (*Science, Technology and Society*, STS).

7 Par exemple, RODRÍGUEZ, A. *et al*, *Los Con Techo. Un desafío para la política de vivienda social*, Ediciones SUR, 2005 ; JIRÓN, P. & CORTÉS, A., *Análisis Política Habitacional Chilena y sus Futuras Orientaciones*, Documento de trabajo N°4, Instituto de la Vivienda, Universidad de Chile, Santiago, 2004 ; TIRONI, M., *Nueva pobreza urbana. Vivienda y Capital Social en Santiago de Chile, 1985-2001*. Serie de investigación, Universidad de Chile, PREDES y RIL editores, Santiago, 2003 ; CASTILLO *et al*, *Más allá de los resultados cuantitativos, los desafíos de la política de vivienda en Chile*, *Quórum*, 20, pp. 14-29, 2008.

8 Par exemple, DELAMAZA, G., *Construcción democrática, participación ciudadana y políticas públicas en Chile*, tesis para optar al grado de Doctor de la Universidad de Leiden, mayo 2010.

9 DONZELOT, Jacques, avec MEVEL, Catherine et WYVEKENS, Anne, *Faire société : la politique de la ville aux États-Unis et en France*, Paris, Éditions du Seuil, 2003.

après le coup d'État de 1973. La conception plutôt néolibérale – ou social-libérale –, des politiques publiques plaide pour la moindre intervention de l'État et pour une société civile qui répond aux critères d'autonomie et de responsabilisation des individus.

Par sa part, la question de la participation des citoyens est liée aux processus politiques et économiques chiliens. Ainsi, nous avons pu identifier deux périodes. Une première période, de transition vers la démocratie chilienne (1990-2000), ou de « renforcement de la démocratie » au prix d'une démobilitation de la société civile incitée par l'État (toute protestation sociale compromettrait la « jeune » et négociée démocratie, après dix-sept ans de dictature) ; et une deuxième période (2000-2010), de « renforcement de la participation de la société civile » initiée par l'État lui-même, comme réponse à la mise en question de la qualité de la démocratie, quant à sa gouvernance et à sa capacité à maintenir la cohésion sociale.

L'engagement de la thèse intervient dans un contexte chilien marqué par, premièrement, l'émergence d'une approche territoriale comme un critère d'intervention qui ne peut plus être évité, l'État reconnaissant qu'il existe un problème de concentration spatiale des inégalités et qu'il faut agir. Deuxièmement, l'émergence de la « société civile » à travers divers mouvements sociaux : d'étudiants pour une éducation gratuite et de qualité, de défense du patrimoine ou de l'environnement, « de cyclistes en colère » (*Furiosos ciclistas*) et aussi de « cyclistes heureux » (*Happy ciclistas*) ; d'associations autonomes d'autogestion de logement social et de développement social de quartiers (notamment le mouvement MPL, *Movimiento de pobladores en lucha*) ; ou encore de récupération d'immeubles à travers l'autogestion – IRA, *Inmuebles Recuperados por Autogestión*. On commence également à observer l'émergence d'organisations liées au sujet urbain : Fondation *Urbanismo Social*, Fondation *Mi Parque*, l'ONG *Junto al Barrio*, *Ciudad Emergente*, parmi d'autres.

Le contexte chilien se caractérise aussi par l'affaiblissement de la légitimité des partis, auquel la candidate Michelle Bachelet doit répondre pour accéder au fauteuil de président. Il est donc raisonnable de se demander si dans la stratégie de l'État de « renforcement de la participation », la figure du *Conseil du quartier pour le développement* du programme *Quiero mi Barrio* répond à une mobilisation collective territorialisée ou correspond plutôt à un instrument créé par l'État avec peu de chances de subsister et de se développer. Cette figure du Conseil de quartier réussit-elle à établir des liens, des alliances et des actions avec des institutions et des associations situées au-delà du quartier, qui structurent du capital social, génèrent des ressources et développent de nouveaux projets pour continuer la réhabilitation du quartier ?

Une enquête à partir des deux « mondes » de l'action publique du programme *Quiero mi Barrio*

Comment commencer l'analyse d'un programme public ? Il était clair à nos yeux qu'il ne s'agissait pas d'une évaluation, mais plutôt d'un travail centré sur les conditions de sa genèse et de son évolution. La perspective adoptée n'a rien à voir avec les études scientifiques positivistes, lesquelles, en générale, reposent sur les principes et les instruments de la sociométrie et l'économétrie, et qui prédominent au Chili en ce qui concerne les politiques publiques.

En revanche, la thèse propose d'étudier le programme *Quiero mi Barrio* à partir d'une perspective épistémologique réflexive, en interrogeant les cadres théoriques et méthodologiques utilisés. Nous différencions, non seulement « action publique » et « programme », mais aussi « généalogie » et « développement » et « origines et effets » – ces derniers faisant plutôt partie du langage propre de l'évaluation des programmes publics.

Nous avons donc divisé l'étude en deux moments, la généalogie et la mise en œuvre, distinction qui évidemment implique une simplification dans le déploiement des politiques publiques : étant donné la complexité du processus étudié, à ces deux étapes initiales, nous avons ajouté une troisième au moment de relater l'évolution de l'action publique. Ainsi, la « généalogie » raconte l'identification du problème public des quartiers défavorisés, son inclusion dans l'agenda politique et la formulation initiale du programme ; l'« installation » relate la transition entre la formulation et l'implantation au sein de l'institution en charge (le ministère du Logement et de l'Urbanisme) ; et le « développement » raconte la mise en œuvre du programme sur le terrain, dans le cas de cette recherche, dans deux quartiers ciblés par le programme.

Pour la compréhension de la généalogie et le développement de l'action publique du nouveau programme *Quiero mi Barrio*, nous nous sommes posées les questions suivantes : quels ont été les principes de son innovation ? Ont-ils été strictement endogènes au Chili ou a-t-il existé des transferts de concepts ou d'instruments étrangers ? Outre la vision des décideurs, quelle a été celle des équipes opérationnelles ou praticiens, ainsi que des habitants, par rapport à ce que le programme avait produit concrètement sur le terrain ? De plus, en raison du caractère « pilote » de ce programme, son développement dans les territoires peut être considéré aussi comme partie de sa genèse, dans un processus dialectique où non seulement les *formulateurs* « experts » interviennent, mais aussi les praticiens et les habitants avec leurs propres visions et pratiques.

La thèse revendique un « bricolage théorique », en se situant dans la sous-discipline de la sociologie de l'action publique, celle-ci définie comme une construction collective et irrationnelle, un espace sociopolitique construit par des représentations, des aspirations et des intérêts des acteurs, ainsi que par des dispositifs, des procédures et des méthodes. La thèse ne cherche pas à vérifier des hypothèses sur le terrain, mais plutôt à utiliser de manière inductive et intuitive ce que le terrain nous offre. Cela ne signifie pas que nous n'avons rien sous la main pour commencer l'enquête sur le terrain : nous disposons de la référence construite par le regard croisé entre les modèles de société et de réhabilitation des quartiers sensibles des États-Unis et de la France. Ce

sont les dissemblances entre les deux pays qui nous ont aidées à la reconstruction de l'identité de l'action publique chilienne de quartiers. Ce regard croisé États-Unis-France, nous a donc donné un cadre conceptuel pour identifier des questionnements qui nous ont accompagnées pendant toute la recherche.

Cette délimitation conceptuelle s'est déroulée à différents moments de la thèse. La recension bibliographique sur le problème de l'exclusion sociale et les réponses apportées aux États-Unis et en France à cette problématique, a permis d'identifier le poids des approches territoriale et participative, l'une et l'autre décrivant très bien les éléments d'innovation du programme public *Quiero mi Barrio*. Ensuite, le travail de terrain, notamment les entretiens avec les décideurs et les *formulateurs* de la politique, ont plutôt conforté ce cadre.

Il nous semble intéressant de remarquer que la distinction entre deux grands moments pour analyser le programme *Quiero mi Barrio*, « généalogie » et « développement », fait aussi apparaître une tension entre deux forces qui gouvernent la société : la régulation politique (l'État et les élites en charge de l'organisation de la société), et la régulation sociale (les acteurs individuels et collectifs et leurs interactions). Autrement dit, il s'agit de deux perspectives : « descendante » et « ascendante », ou « politiste et sociologique » (Lascoumes et Le Galès, 2012). Nous pensons que toute recherche sur l'exclusion sociale devrait mobiliser cette double entrée, en donnant la parole aux praticiens qui sont en fait plus proches de la réalité concrète, et aux habitants qui l'expriment.

En suivant l'ordre temporel du déroulement de la thèse, la première enquête nous a permis d'approcher la genèse et la formulation initiale du programme. 26 entretiens avec des interlocuteurs relevant des domaines académique, public, politique et du troisième secteur, nous ont aidées à comprendre, à partir d'une vision « descendante », les principes du programme *Quiero mi Barrio*, le processus de sa naissance, les acteurs qui y ont participé, les dynamiques politiques et institutionnelles qui ont stimulé le processus d'innovation, ainsi que d'autres qui l'ont affaiblie. Le modèle interactif d'analyse de l'action publique promu par Lascoumes et Le Galès (2012) nous a également aidée à mieux décrire la généalogie du programme, à partir des cinq variables proposées par les auteurs : acteurs, cadres d'action, représentations, processus et résultats.

Une deuxième enquête, « ascendante », a été conduite à partir de l'étude de cas de deux quartiers ciblés par le programme *Quiero mi Barrio* : la *villa El Porvenir* et la *población San Gregorio*, tous les deux dans la Région Métropolitaine. La sélection de ces quartiers n'a pas été pensée pour effectuer une comparaison des effets du programme dans chaque territoire. Ils sont très différents l'un de l'autre. Elle répondait plutôt à la nécessité de comprendre comment les nouvelles approches territoriale et participative proposées se déployaient pendant la mise en œuvre du programme. Nous avons donc décidé d'observer deux quartiers où ces nouvelles perspectives ont été réellement présentes, autrement dit, deux situations « idéales » d'implantation du programme.

La sélection des deux territoires s'est appuyée sur les entretiens réalisés durant la première étape du travail de terrain, des documents institutionnels analysés, ainsi que des commentaires de quelques experts consultés. Ainsi, avons nous appris que deux éléments étaient essentiels lors de la mise en place du programme *Quiero mi Barrio* : les critères de choix des quartiers et ses équipes opérationnelles. Nous avons choisi des quartiers définis comme « vulnérables » par le programme, qui représentent la plupart (90%) des quartiers retenus (à la différence des quartiers appelés « critiques »); nous avons ensuite choisi deux situations « idéales » de mise en œuvre, une par l'équipe de la municipalité de *La Granja* et l'autre par le bureau d'étude SUR Profesionales Consultores, afin de porter un regard sur deux types d'intervention. Ces deux équipes ont été mentionnées à plusieurs reprises comme des « exemples » par des chercheurs et des professionnels du domaine urbain interviewés, appréciations que nous avons pu corroborer ultérieurement comme étant en accord avec la réalité : toutes les deux ont une trajectoire reconnue en matière de travail territorial et participatif.

L'hypothèse qui nous a guidé dans cette enquête de terrain était qu'au delà de la prévalence des cadres conceptuels « réhabilitation des quartiers » et « intégration sociale (à l'intérieur des quartiers) », sur ceux de « régénération urbaine » et « intégration sociale urbaine des quartiers dans la ville », l'approche participative a fini par « absorber » l'approche territoriale. Pourtant, loin de considérer « l'abandon » de la dimension urbaine comme un jugement évaluatif du programme, celle-ci nous a conduites vers des questions additionnelles : quelles sont les raisons d'un tel résultat ? Quels éléments du processus se trouvent derrière ?

Chacun de ces deux quartiers représente un univers complètement différent. *El Porvenir* et *San Gregorio* sont les héritiers des différentes étapes de la politique de logement chilienne : la *población San Gregorio*, érigée à la fin des années 50, représente une époque d'or, tandis que la *villa El Porvenir*, construite en pleine dictature, représente un des exemples les plus avérés du processus de ségrégation socio-urbaine dans la Région métropolitaine. Cela influence non seulement la morphologie urbaine de chaque quartier, mais aussi les relations sociales entre ses habitants.

Une narration qui suit le parcours de la réhabilitation de quartiers défavorisés

Nous avons divisé le texte en trois parties, lesquelles suivent l'itinéraire de l'action publique autour des quartiers défavorisés. Dans la première partie, nous décrivons le problème de l'exclusion sociale dans le milieu urbain ainsi que les réponses des politiques de réhabilitation à ce problème. Le premier chapitre fournit une réflexion autour des conceptualisations de la *défavorisation* ou de la concentration spatiale des inégalités sociales, en arrivant à la conclusion que la notion d'exclusion sociale urbaine décrit bien le problème auquel nous sommes confrontées. Le deuxième chapitre fournit une description de l'exclusion sociale dans différents contextes, à savoir, les États-Unis, la France et le Chili, en cherchant à identifier des points communs et des différences. Le troisième chapitre aborde les réponses des politiques publiques à

l'exclusion sociale urbaine, à partir des exemples de la France et les États-Unis, en ajoutant l'exemple de l'Amérique latine et du Chili. Une première section expose les modèles de société des États-Unis et de la France en tant qu'idéaltypes, tandis qu'une deuxième contextualise le surgissement de la *Nouvelle politique de logement chilienne d'amélioration de la qualité et l'intégration sociale* qui a inclus le premier programme de réhabilitation de quartiers.

La deuxième partie est consacrée à la généalogie du programme *Quiero mi Barrio*, le chapitre quatre commençant avec une description de l'approche théorique et méthodologique de la recherche, ainsi que des éléments pour la lecture de l'action publique. Ensuite, le chapitre cinq nous amène à la généalogie en tant que telle du programme *Quiero mi Barrio*, le processus politique, les concepts moteurs et les motivations initiales, le transfert d'expériences étrangères dans sa gestation, ainsi qu'à une lecture du programme à partir du regard croisé entre les modèles des États-Unis et de la France. Le chapitre six, pour sa part, précise la transition entre l'origine et le développement, en fournissant des éléments sur l'installation du programme dans le contexte institutionnel du ministère de Logement et de l'Urbanisme, notamment à partir des approches territoriale et participative.

La troisième partie est dédiée au développement du programme, à partir de l'étude de cas de deux quartiers localisés dans la Région Métropolitaine du Chili : *El Porvenir* et *San Gregorio*. Après une description des contextes métropolitain et communal dans lesquels les études de cas s'insèrent, le chapitre se concentre sur les résultats concernant les approches territoriale et participative, en offrant des analyses plus détaillées, entre autres, sur la « gestion globale » souvent invoquée par le programme, sur la formation de confiance, ainsi que sur l'appréciation controversée du *Conseil du Quartier pour le Développement*. Finalement, cette troisième partie revient sur l'hypothèse de la participation et l'appropriation des travaux construits pour favoriser la durabilité des infrastructures, ainsi que sur le concept d'*empowerment*.

Enfin, la conclusion générale formule des conclusions sur la réhabilitation des quartiers chiliens et le programme novateur *Quiero mi Barrio*, notamment par rapport aux approches territoriale et participative. Elle fournit aussi des observations sur les écarts entre les « mondes » de la généalogie de la politique et de son développement, en ce qui concerne les discours, les idées, les cadres d'action, et les particularités des acteurs.

PREMIÈRE PARTIE

LE PROBLÈME DE L'EXCLUSION SOCIALE DANS LE MILIEU URBAIN ET LES RÉPONSES DES POLITIQUES DE RÉHABILITATION DE QUARTIERS

Le but principal de cette première partie est d'expliquer les fondements théoriques et conceptuels qui guident cette recherche. L'objet central de l'étude étant un programme public chilien de réhabilitation de quartiers défavorisés, plusieurs questions essentielles surgissent avant de commencer son analyse. Ces interrogations proviennent de réflexions antérieures et d'expériences personnelles, lesquelles façonnent la problématique de la recherche. Pour cette première partie, nous avons décomposé la présentation du sujet de thèse en deux dimensions : le problème en amont des politiques de quartiers défavorisés et les réponses offertes dans certains contextes qui ont retenu notre attention.

Tout d'abord, l'interrogation : comment **le problème à résoudre** est-il défini par les politiques de quartier ? La problématique indispensable à aborder ici est de savoir quelles sont les lignes conceptuelles à la base de la réhabilitation des quartiers défavorisés. L'exclusion, la cohésion sociale, l'intégration sociale constituent des concepts présents dans l'élaboration et la déclaration de principes des politiques publiques de quartier. Néanmoins, ces concepts n'ont ni le même sens théorique ni le même sens politique – politique dans le sens de *la politique*, laquelle détermine l'orientation ou le caractère des politiques publiques. Par exemple, nous allons constater dans les pages suivantes que l'exclusion sociale et la cohésion sociale posent des problèmes similaires vis-à-vis des inégalités sociales : le refoulement des inégalités par l'exclusion et une vision conservatrice de la cohésion sociale en ce qui concerne la réduction des inégalités. Toutefois, les deux paradigmes – exclusion et cohésion sociale – sont utilisés dans le cadre des politiques urbaines visant à résoudre la concentration de la pauvreté dans les quartiers défavorisés.

Il est donc légitime de se demander pourquoi utiliser un paradigme et non l'autre ; ou de quelle manière les deux paradigmes interagissent, au-delà de leurs oppositions ; ou encore comment d'autres paradigmes ou concepts sont impliqués dans cette analyse, ceux de la justice sociale, de l'inclusion, de l'équité, de l'intégration sociale, des droits des citoyens, de la

discrimination, de la marginalité, de la nouvelle pauvreté. Tous sont mentionnés dans les documents se référant aux quartiers défavorisés et aux politiques qui tentent d'améliorer leur situation. Cependant, se réfèrent-ils tous à des concepts différents ou certains d'entre eux pourraient-ils être équivalents ? Comment déterminer le cadre théorique et conceptuel le plus approprié pour comprendre les processus de concentration de la pauvreté dans les quartiers défavorisés ? Comment se référer aux habitants des quartiers défavorisés ? Nous pourrions avancer qu'il n'existe pas un seul concept qui puisse par lui-même définir la situation d'un habitant de quartier sensible, qu'il faut en mobiliser plusieurs pour tenter d'expliquer la complexité de sa réalité.

Witcher (2013) donne une explication qui peut se montrer utile au moment de prendre une décision au sujet du cadre conceptuel à utiliser : si une situation défavorisée contient plusieurs causes et effets, une terminologie différente sera nécessaire pour distinguer les divers phénomènes. De plus, de nouveaux mots seront nécessaires pour donner un sens aux nouvelles manifestations d'une situation défavorisée. C'est-à-dire que le sens peut changer en fonction du temps et du lieu, et donc de la culture. C'est pour cette raison que les chapitres suivants se réfèrent également à l'exclusion sociale dans divers contextes mondiaux, tout en décrivant les différents paradigmes utilisés, afin d'expliquer les situations défavorisées ou de pauvreté urbaine. Plus particulièrement, et comme mentionné dans l'introduction, la réflexion croisée entre les États-Unis et la France a été d'un intérêt particulier pour nous. Derrière les paradigmes généralement utilisés par chaque pays, il existe des modèles de société et des tendances à diagnostiquer le problème de la concentration spatiale des inégalités sociales, lesquels peuvent déterminer différentes stratégies de recherche de solution. Ces différences sont, pour nous, d'une grande richesse théorique et conceptuelle, et constituent tout au long de la thèse un élément de référence qui aide considérablement à la compréhension de la politique chilienne de quartiers. En un mot comme en cent, l'idée est que l'identité passe par la différence (Weber, 1974).

Malgré la diversité des paradigmes, après réflexion à partir de la bibliographie, ainsi qu'après prise en considération du sujet de cette recherche – la politique de réhabilitation des quartiers défavorisés au Chili – le cadre conceptuel qui convient le mieux à la thèse est **l'exclusion sociale**. En premier lieu, l'exclusion nous évoque un **problème** à résoudre. Elle ne fait pas consensus, contrairement à la cohésion sociale, bien que l'exclusion, une fois résolue, conduise à l'inclusion dans différentes sphères de la société, amenant à son tour à une plus grande cohésion sociale dans l'ensemble de cette société. Les quartiers défavorisés peuvent présenter leurs propres formes de cohésion sociale, mais ils sont de toute façon exclus de divers domaines du reste de la ville, par exemple de la mobilité, de l'accès aux services de qualité, aux sources de travail, etc.

En deuxième lieu, l'exclusion sociale est le résultat de multiples privations qui empêchent les individus ou les groupes de participer pleinement à la vie économique, sociale et politique de la société. L'exclusion désigne un **processus** et, par conséquent, diffère de la notion de pauvreté (définie comme un état ou une catégorie), celle-ci étant liée plutôt aux concepts de fragilité ou de précarité. L'exclusion pose le problème de la **question sociale**, laquelle représente un défi et conduit la société à s'interroger au sujet de sa capacité à trouver sa cohésion, c'est-à-dire, à

exister comme un ensemble lié par des relations d'interdépendances entre ses membres. Les réponses à cette question sociale constituent l'ensemble des dispositifs installés pour promouvoir l'intégration des « exclus », ce qui mène à la problématique du rôle de l'État.

En troisième lieu, le concept d'exclusion est intimement lié à la (nouvelle) **question urbaine**, laquelle se réfère à un problème inédit, propre aux sociétés postindustrielles, qui surgit avec la question des banlieues ou des violences urbaines : l'émergence d'une logique de séparation qui mène les plus aisés à fuir les plus démunis, ce qui ne fait qu'aggraver la situation de ces derniers. Alors qu'au XIXe siècle la ville était le théâtre de conflits et de confrontations entre les riches et les pauvres, à présent, la ville exprime une « fracture urbaine », une partition qui entraîne la désagrégation de la société. Ainsi, nous sommes passés d'une (nouvelle) **question sociale** à une (nouvelle) **question urbaine**, car c'est dans le domaine des quartiers que se posent les problèmes sociaux et se déploie l'action publique (Donzelot et al, 2003).

Se posent alors les questions suivantes, à savoir, comment les processus d'exclusion sociale se manifestent dans chaque pays, quelles sont les similitudes et les différences les plus évidentes et quels sont **les processus globaux identifiables derrière cette exclusion**. Dans les trois contextes observés (le Chili, les États-Unis et la France), une même observation se répète : la localisation des quartiers défavorisés ne permet pas à leurs habitants l'accès aux sources d'emplois, aux équipements et aux services, et cela constitue une situation d'exclusion sociale. Ces quartiers ne sont pas seulement pauvres, mais ils sont situés là où ils ont le moins accès aux ressources et aux opportunités de la ville. En termes généraux, un schéma commun se dégage des trois contextes, à savoir, celui de la ségrégation sociale urbaine qui représente plutôt un phénomène des sociétés postindustrielles qu'un fait particulier à chaque pays.

Néanmoins, la construction de la pauvreté urbaine est différente dans les trois contextes, ainsi que le sont les caractéristiques propres à la ségrégation. La thèse présente ainsi une brève comparaison entre trois figures de la pauvreté urbaine : l'exclusion en France, l'*underclass* aux États-Unis, la *marginalidad* en Amérique latine ; et entre trois configurations de l'espace urbain : la banlieue française, le ghetto afro-américain et la ville fragmentée latino-américaine. Le but de cette brève comparaison est de donner des éléments extérieurs au cas chilien, pour ensuite présenter un chapitre consacré exclusivement au Chili, au sujet duquel nous avons développé un travail empirique dans le cadre de la thèse. La section chilienne du chapitre 3, révisé également l'utilisation des paradigmes de la pauvreté urbaine, en décrivant le problème à résoudre par les politiques publiques de réhabilitation de quartiers.

Ainsi, nous arrivons à la deuxième dimension considérée dans cette première partie : **les réponses visant à réduire le problème** de l'exclusion sociale dans le milieu urbain, notamment dans trois contextes différents : les États-Unis, la France et le Chili. Le but de cette partie est, entre autres, de distinguer quels sont les modèles d'action publique de la France et des États-Unis visant à réduire le problème de l'exclusion sociale urbaine, et principalement de définir le rôle de l'État et de la société civile dans cette tâche. Ceci implique de commencer à aborder les approches qui se trouvent derrière les modèles exposés, plus particulièrement l'approche territoriale et l'approche participative. Premièrement, l'approche territoriale indique que les politiques de lutte contre l'exclusion sociale se développent **dans** les quartiers, et que le ciblage des ressources publiques n'est plus dirigé vers les individus pauvres mais plutôt vers les *territoires* où ils habitent,

territoires qui, à leur tour, présentent des problèmes spécifiques de désavantage par rapport à d'autres emplacements de la ville : ségrégation socio spatiale, manque de services de qualité, éloignement des opportunités d'emploi, des équipements culturels, etc. Qu'un État déploie une approche territoriale montre que celui-ci reconnaît l'importance d'agir dans les territoires défavorisés, ce qui par ailleurs reflète que le problème dans les zones défavorisées va au-delà des territoires mêmes, et débouche sur une problématique concernant l'ensemble de la ville, liée à sa perte de faculté à créer une société par elle-même ou une cohésion sociale en elle-même (Donzelot et Jaillet, 1999).

Deuxièmement, l'approche participative se réfère à la manière, pour une politique publique de réhabilitation de quartier, de penser la participation citoyenne et le rôle des habitants dans cette tâche. Nous observons que toutes les politiques, dans leurs discours, attribuent un rôle très important à la participation, ce qui implique l'introduction de différents dispositifs participatifs. Il est intéressant d'observer les divergences entre les propositions dans les différents contextes étudiés et leur origine.

L'analyse antérieure nous donne des éléments de compréhension pour l'étude de la politique urbaine chilienne nommée « Quiero mi Barrio », ainsi qu'une présentation des circonstances historiques qui ont présidé à la naissance de cette politique. La description de la politique chilienne permettra de développer quelques questions empiriques qui structurent un chapitre méthodologique où seront présentés les éléments nécessaires à l'approche de la recherche, à ses étapes et à ses outils.

CHAPITRE 1

LE PARADIGME DE L'EXCLUSION SOCIALE

L'exclusion sociale. Que signifie-t-elle précisément et pourquoi est-elle essentielle à cette recherche ? Ce chapitre initial a pour but de présenter les éléments conceptuels et théoriques de base de la recherche, ainsi que de les mettre en débat. En effet, il donne une description du concept d'exclusion sociale, mettant en évidence son caractère ambigu et controversé, et sa relation avec la question sociale dans le contexte européen. Bien que l'objet d'étude soit la politique chilienne de quartiers défavorisés, il semble pertinent de commencer par un débat sur les principaux éléments liés au paradigme de l'exclusion sociale dans son contexte original, en particulier en Europe, notamment en France. Cela permettra de comprendre les situations historiques au sein desquelles le concept a été déployé et de discuter son potentiel explicatif. Par ailleurs, nous pouvons préciser les attributs qui le composent et mettre en évidence certains points de repères nécessaires à l'étude de cas de deux quartiers chiliens pris en compte par la politique chilienne de quartier.

Étant donné que l'intérêt principal de la recherche est le milieu urbain, il est également important de clarifier la distinction entre la question *sociale* et la question *urbaine*. C'est dans le domaine des quartiers défavorisés que se posent les problèmes sociaux et se déploie l'action publique qui nous intéresse. Certes, il n'y a pas de question urbaine qui ne soit également la traduction d'un problème social, mais l'urbain n'est pas le simple reflet du social dans un espace. En ce sens, ni la ville ni le domaine du travail ou de l'entreprise ne sont au centre du problème. De ce fait, la discussion sur la nouvelle question sociale nous intéresse dans la mesure où elle se connecte à l'urbain : de quelle manière l'État répond-il à un problème inédit représenté par les violences dans la banlieue et le « séparatisme » social qui caractérisent la société actuelle, et quelles sont les différences entre les réponses à ce problème ? Ce problème, même s'il se traduit par diverses manifestations dans des contextes différents, répond toujours aux questions de la concentration localisée et de l'inégalité de la distribution spatiale des problèmes sociaux.

Finalement, le chapitre répond à la question : pourquoi choisir l'exclusion comme cadre conceptuel et non d'autres paradigmes qui sont également utilisés pour expliquer les situations que les politiques de réhabilitation de quartiers défavorisés tentent de résoudre ?

1. LE CONCEPT D'EXCLUSION SOCIALE DANS LE CONTEXTE EUROPÉEN

La notion d'exclusion sociale a fait son apparition pour la première fois en 1965 dans l'ouvrage intitulé *L'exclusion sociale. Étude de la marginalité dans les sociétés occidentales*, de J. Kanfler. Selon ce dernier, cette notion représente une nouvelle conceptualisation du problème dont souffre une partie de la population, laquelle se trouve marginalisée de la croissance économique dynamique qui a lieu dans les sociétés industrielles occidentales. Cependant, la première utilisation du terme d'exclusion sociale a été attribuée en 1974 à René Lenoir, Secrétaire d'État à l'action sociale de la France, se référant aux gens qui ne rentrent pas dans les normes des sociétés industrielles, ne sont pas protégés par l'assurance sociale, et étaient considérés comme inadaptés sociaux (Paugam, 1996 ; Schmitt and Zipperer, 2006). Ceux-ci sont recensés dans les registres de l'aide sociale à l'enfance, des alcooliques, des toxicomanes, des personnes suicidaires, des délinquants, des marginaux et d'autres groupes vulnérables comme certains groupes ethniques – les français musulmans – mal intégrés.

Cette description, qui caractérise plutôt les sociétés industrielles, se distingue d'une notion plus actuelle de l'exclusion, en rapport à un État-providence d'Europe qui garantit des conditions minimales d'existence pour les plus défavorisés. L'argument lié aux transformations de l'intervention de l'État face à l'exclusion est développé plus en détails ci-dessous.

Selon Paugam (1996), il ne peut exister de définition absolue de l'exclusion. Ce concept est relatif et variable selon les époques, les lieux et le contexte culturel spécifique à chaque société. S'il n'existe pas d'exclusion dans l'absolu (Schnapper en Paugam, 1996 : 565), on peut proposer une définition adéquate à la flexibilité que requiert ce concept : **le résultat de privations multiples qui empêchent les individus ou les groupes de participer pleinement à la vie économique, sociale et politique de la société dans laquelle ils vivent**. Être exclu, c'est ne pas pouvoir accéder aux normes moyennes de la consommation, de la culture, et adhérer aux valeurs dominantes (Selimanovski, 2008). L'exclusion n'est généralement ni véritablement délibérée, ni socialement admise, mais constitue un processus plus ou moins brutal de rupture, parfois progressive, des liens sociaux – définis par l'ensemble des appartenances et des relations qui unissent les gens ou les groupes sociaux entre eux (Paugam, 2008).

En outre, l'exclusion ne désigne pas un état ou une catégorie de personnes, mais des processus, car il existe de nombreuses manières d'être « inclus » ou « exclus » (Schnapper in Paugam, 1996 : 27). Les individus ne sont pas « exclus » une fois pour toutes. Cependant il existe des **populations en état de fragilité ou de précarité qui présentent une forte probabilité de connaître un processus d'exclusion** de la vie économique, sociale et politique de la société. En ce sens, la notion d'exclusion diffère de celle de la pauvreté car elle va au-delà d'une notion de carence, laquelle définit les individus au sein d'une catégorie. L'exclusion indique si un individu est inclus ou non dans la société, à travers l'emploi notamment. Autrement dit, la pauvreté correspond à un état unidimensionnel et quantitatif – car elle répond à un seuil construit à partir de privations dues à la précarité des revenus ou à l'accès difficile aux biens nécessaires pour

satisfaire les besoins essentiels – alors que la question de l'exclusion sociale correspond à un **processus multidimensionnel, hétérogène et qualitatif**, dans lequel la pauvreté est à la fois cause et manifestation ou conséquence (Sojo, 2006 : 17).

Cette conceptualisation de l'exclusion comme processus – plutôt que comme état ou catégorie – permet de comprendre de quelle manière s'enchaînent plusieurs facteurs à risque (économique, social, politico-institutionnel et culturel), ce qui conduit certains groupes sociaux à se trouver dans une situation évidente de désavantage et d'inégalité sociale. Par exemple, être exclu de ressources éducatives de qualité peut signifier une formation déficiente au moment de recourir au marché du travail, ce qui peut entraîner l'exclusion économique, définie comme l'incapacité à participer à la vie économique de la société, c'est-à-dire, avoir un emploi stable, accéder aux biens fonciers et immobiliers et aux crédits de consommation.

1.1 L'ambiguïté et controverse du concept d'exclusion

La notion d'exclusion est souvent considérée comme **ambigüe et controversée** dans la littérature des sciences sociales. Ambigüe, car elle renvoie à la fois aux situations de pauvreté, mais aussi à toutes les autres situations de rejet : non seulement les chômeurs peuvent être exclus, mais d'autres groupes peuvent aussi l'être, comme les personnes homosexuelles ou encore les personnes qui souffrent d'une maladie mentale grave. Controversée, car elle cache les causes structurelles qui sont à l'origine de l'exclusion et qui sont liées à l'inégalité sociale. Par la suite, nous analyserons chacun de ces arguments.

En premier lieu, le concept est jugé **ambigu**, car il existe un nombre croissant de personnes qui rencontrent des problèmes faisant partie du processus d'exclusion, cependant elles ne sont pas « exclues ». Les notions de « déclassement », selon Pierre Bourdieu, ou de « disqualification sociale », selon Serge Paugam, ou encore de « désaffiliation », selon Robert Castel, montrent mieux comment de plus en plus de personnes en situation de vulnérabilité sociale finissent par se retrouver « déclassées » ou « disqualifiées » en tant que membres de leur catégorie initiale d'appartenance. Ces concepts dérivent de la notion d'exclusion et ont leurs propres particularités, lesquelles cependant diffèrent de celles de l'exclusion sociale.

Brièvement, le concept de *disqualification sociale* caractérise le processus de refoulement hors de la sphère productive vécu par des franges de plus en plus nombreuses de la population, et les expériences vécues par les personnes lors des différentes phases de la *disqualification*, comme la *désaffiliation* et le *déclassement*. La *désaffiliation* est produite par l'absence de participation à toute activité productive et par l'isolement relationnel. Elle qualifie l'évolution historique du salariat jusqu'à sa crise actuelle profonde et permet de mettre en évidence les situations intermédiaires qui se trouvent entre la situation d'un l'emploi stable et protégé et la situation de rupture sociale (Castel, 1995 : 17 ; Paugam, 1996 : 571). Enfin, la notion de *déclassement* révèle les ruptures qui conduisent des individus à voir leur position se dégrader. Le déclassement frappe en priorité les ouvriers et les employés en France, mais il touche de plus en plus les cadres du secteur

privé, dont les statuts se sont fragilisés à mesure que leurs emplois se banalisaient (Maurin, 2009 : 7).

D'autre part, il est important de mentionner que l'idée que n'importe qui peut être touché par l'exclusion est pour partie le produit d'une angoisse collective face au chômage (Paugam, 1996 : 569). Le risque de chômage reste très inégalement réparti et y sont les plus exposés : les plus âgés, les moins qualifiés, les étrangers, les femmes et les jeunes non-diplômés. Cette observation est aussi valable dans le cas du *déclassement*, fait mesurable qui touche d'abord les populations fragiles, mais qui diffère de la *peur de déclassement*, phénomène qui se trouve dans l'imaginaire des individus et des groupes¹⁰.

Selon Eric Maurin (2009), ce qui se développe en premier lieu aujourd'hui en France n'est pas le déclassement effectif des classes populaires, mais la peur de déclassement au sein des classes moyennes et supérieures. Cette peur du déclassement repose sur la conviction que tout un chacun risque à tout moment de perdre son emploi, son salaire, ses privilèges, enfin, son statut. Dans ce contexte, les récessions augmentent le coût que représente la perte d'un statut protégé et accroissent les inégalités entre les personnes ayant une certaine ancienneté dans l'emploi et les personnes qui se trouvent encore en marge du marché du travail, notamment les jeunes. Maurin étudie comment l'anxiété de perdre son statut face aux récessions façonne les sociétés en accentuant leur propension au pessimisme et au conservatisme social, ce qui augmente le séparatisme.

Une dernière observation sur l'ambiguïté du concept d'exclusion selon Serge Paugam : vouloir rejeter la référence à l'exclusion en raison de son caractère ambigu n'a pas de sens, car c'est le rôle des chercheurs de l'éclairer en la dépassant. Par conséquent, il est important d'étudier avec précision les origines de l'exclusion et de réaliser des analyses longitudinales pour mieux comprendre l'évolution des situations défavorisées dans le temps, ainsi que l'effet des actions publiques.

En deuxième lieu, le concept d'exclusion est souvent jugé comme **controversé** car il masquerait les causes structurelles qui sont à son origine et qui sont liées à l'inégalité sociale. Autrement dit, parler de l'exclusion conduit nécessairement à mettre l'accent sur les **inégalités sociales** et ses spécificités actuelles, bien que le paradigme de l'exclusion ait aussi contribué à effacer les approches plus conflictuelles des relations sociales, délégitimant l'appel aux transformations structurelles (Tissot, in Bacqué, 2006). La problématique des fortes inégalités issues du modèle économique dominant reste dissimulée derrière l'idée d'un **potentiel accès aux opportunités**.

Sur le même thème, la conclusion de Giovanna Procacci (1996) est éclairante. « La lutte contre l'exclusion sociale semble destinée à passer par des mesures localisées qui ne font plus référence à la citoyenneté, mais transforment le social en urbain et finissent par renforcer la marginalisation. Un cercle vicieux pourrait s'installer, et alors, exclue, la pauvreté n'aurait plus à dire sur les processus d'inégalité qui traversent la société. L'inégalité est ainsi refoulée par les

¹⁰ Il serait intéressant de connaître quelle est l'observation actuelle de Serge Paugam en pleine crise économique en Europe, alors que le chômage atteint 12% versus 7% au milieu des années 1990 (Eurostat, zone euro taux de chômage corrigé des variations saisonnières).

analyses en termes d'exclusion sociale » (Procacci, in Paugam, 1996 : 415). Par ailleurs, Rosanvallon (1995) affirme que la lutte contre l'exclusion a polarisé toute l'attention et que d'une analyse globale du système (en termes d'exploitation, de répartition, etc.) nous sommes passés à une approche focalisée sur le segment le plus vulnérable de la population (ce qui conduit à qualifier l'exclusion comme un état ou une catégorie et non comme un processus). Bref, l'invitation à lutter contre l'exclusion a ainsi beaucoup simplifié le social. Néanmoins, même si l'exclusion constitue le phénomène social majeur de notre temps, elle n'épuise pas la question sociale ; il faut toujours adopter une approche plus globale des tensions et des contradictions qui traversent la société (Rosanvallon, 1995 : 88).

Au sujet de cette discussion sur le refoulement des inégalités sociales par l'exclusion, Serge Paugam (1996) donne toutefois un argument différent en faveur du concept d'exclusion. Il affirme qu'aujourd'hui le débat politique ne repose plus principalement sur les inégalités sociales. Non parce qu'elles ont disparu, « mais parce qu'elles ne suffisent plus, à elles seules, à expliquer les phénomènes de rupture et de crise identitaire qui caractérisent le processus d'exclusion » (Paugam, 1996 : 15). Le succès du concept d'exclusion vient du fait qu'il met l'accent sur une crise du lien social ; il dépasse le sujet des inégalités sociales et donne un nouveau sens, fondé non sur l'opposition des intérêts des groupes, mais plutôt sur **l'absence de revendications organisées** et de mouvements susceptibles de renforcer la cohésion identitaire **des groupes défavorisés**. Cette analyse sur l'absence de cohésion identitaire des groupes défavorisés est développée dans la prochaine section sur l'exclusion et la cohésion sociale.

Pour comprendre pleinement ce dernier argument, il est nécessaire de le clarifier à travers une brève analyse historique de l'évolution des concepts d'inégalité sociale et d'exclusion, lesquels ont été utilisés en Europe, au niveau des politiques publiques, entre les années soixante-dix et les années quatre-vingt-dix, et qui a fait du concept d'exclusion le paradigme dominant.

Tout d'abord, dans les années soixante-dix, le débat politique se nourrit presque exclusivement de la problématique des inégalités et de leur reproduction. Les inégalités dans la répartition des richesses occupent les esprits. Cependant, ce paradigme change pendant les années quatre-vingt face aux problèmes du chômage et face à l'épreuve du retrait du marché de l'emploi, lequel donne lieu à une diversité de comportements et de modes d'adaptation. Ce qui attire l'attention des chercheurs, à ce moment-là, ce sont les trajectoires sociales et professionnelles et l'association entre les notions de pauvreté et de précarité. C'est précisément la notion de **précarité** qui a aidé à mettre l'accent non plus sur les groupes marginaux jugés inadaptés de la décennie précédente, mais sur des portions de la population, parfaitement adaptées à la société moderne, mais victimes de la crise de l'emploi et de la conjoncture économique. **Le débat en France s'est ainsi organisé autour du concept de ces « nouveaux pauvres » et, en 1988, la loi sur le Revenu Minimum d'Insertion (RMI) est adoptée** afin de faciliter leur réinsertion dans le système économique.

Postérieurement, au début des années quatre-vingt-dix, le dispositif du RMI sert à mieux connaître l'hétérogénéité des allocataires et à identifier le caractère instable et évolutif de leur situation. Les analyses longitudinales des trajectoires antérieures et postérieures à l'entrée dans

le RMI permettent de vérifier les différentes phases du processus de disqualification sociale, pouvant conduire à des situations extrêmes d'exclusion¹¹.

De cette brève analyse historique décrite par Paugam, nous pouvons retenir deux éléments. D'un part, le fait que le paradigme aujourd'hui soit principalement l'exclusion sociale correspond aussi à une évolution des politiques publiques et à leur évaluation à partir **de recherches longitudinales qui ont contribué à modifier progressivement la représentation traditionnelle de la pauvreté**. Actuellement, il existe une meilleure compréhension des situations de la nouvelle pauvreté et de l'exclusion. Néanmoins, il est probable que la complexité même du phénomène et la recherche de solutions entraînent la perte de vue des causes originelles, à savoir les inégalités sociales.

D'autre part, il est intéressant de remarquer, à propos du manque de cohésion identitaire des groupes défavorisés, qu'aujourd'hui il n'existe pas d'*acteur social* – comme la classe ouvrière dans la société moderne – qui réussisse à dénoncer les différences perçues comme injustes dans la distribution des ressources sociales. Robert Castel (1995) affirme que les « exclus » ne peuvent pas nourrir un projet commun et ne paraissent pas susceptibles de dépasser leur désarroi vers des formes d'organisation collective. « ...un chômeur de longue durée replié sur la sphère familiale, avec femme, appartement et télévision n'a rien à voir avec le jeune de banlieue dont la galère est faite d'errances toujours recommencées et d'explosions de rage avortées » (Castel, 1995 : 27). Dans la même ligne, Pierre Rosanvallon (1995) soutient que les exclus forment même, presque par essence, une « non-classe » ; ils sont le résultat d'un travail de décomposition et de désocialisation. Ils sont en quelque sorte « irreprésentables », car ils ne constituent pas une classe qui pourrait avoir ses délégués ou ses porte-paroles (Rosanvallon, 1995 : 204).

Bien qu'il existe une prédominance du paradigme de l'exclusion sociale, cela ne signifie pas que l'exclusion et les inégalités soient opposées. Les théories qui tentent d'expliquer les relations sociales sont différentes des phénomènes mêmes. **Inégalités sociales et exclusion sont intimement liées et se nourrissent mutuellement** ; elles se présentent presque toujours aux intersections d'un réseau complexe de relations et de combinaisons : « riches » et inclus, « non pauvres » mais exclus, pauvres et exclus, pauvres et inclus, etc. Comme le montre Robert Castel, il peut exister des groupes fortement intégrés et peu – ou pas – riches : par exemple, les artisans dans une structure corporatiste, laquelle assure la stabilité de l'emploi en dépit de revenus modestes ; ou les populations indigentes assistées et intégrées grâce à la protection sociale de l'État (Castel, 1995 : 18). On pourrait ajouter à cet exemple, le cas des travailleurs « vieillissants » (de cinquante ans ou moins) en situation de chômage qui ont certains actifs mais qui sont « exclus » des processus productifs. Ainsi, Robert Castel analyse l'exclusion comme une forme extrême d'inégalité. Il y aurait un continuum entre ceux qui sont **intégrés**, ceux qui sont **précarisés** et ceux qui sont « **désaffiliés** ».

¹¹ Il est intéressant de constater qu'un processus similaire de conceptualisation est mis en place au Chili au début des années 2000. On commence alors à rendre visible le drame des *groupes vulnérables*, au-delà des groupes pauvres, grâce à l'enquête CASEN (Enquête socio-économique nationale) appliquée en 1996, en 2001 et en 2006 (l'enquête CASEN est effectuée par le ministère du Développement Social dans le but de connaître régulièrement la situation des ménages et de la population, en particulier des groupes pauvres et des groupes identifiés comme « prioritaires » pour la politique sociale, ainsi que dans le but d'évaluer l'impact de la politique sociale).

En conclusion, il est nécessaire de ne pas opposer la question des inégalités à celle de l'exclusion, car **elles sont complémentaires**. Elles représentent deux phénomènes simultanés qui requièrent l'élaboration de politiques préventives à travers des programmes nationaux dans les domaines du logement, de l'éducation, de la famille, de l'emploi et de la ville, et à travers des actions de développement local tant en milieu urbain que rural (Paugam, 1996 : 576). Même si le paradigme dominant aujourd'hui est celui de l'exclusion sociale, les deux perspectives sociales doivent orienter l'action publique.

1.2 Exclusion, cohésion sociale et identités sociales

Si l'exclusion sociale représente le processus de rupture de liens sociaux, la **cohésion sociale** renvoie à la nature et à l'intensité du lien social ou des relations sociales qui existent entre les membres d'une société. Comme tout concept en sciences sociales, le terme de cohésion sociale a une origine, une évolution particulière, ainsi qu'un usage, lesquels déterminent aujourd'hui la compréhension de la réalité sociale et l'intervention de l'État à son égard.

C'est Émile Durkheim qui énonce pour première fois la notion de cohésion sociale. En effet, il identifie la division du travail comme la source de cohésion sociale et la définit comme l'état de bon fonctionnement de la société, où s'exprime la solidarité entre individus et la conscience collective. Comme mentionné ci-dessus, selon le modèle durkheimien, la société est comme un ensemble d'éléments interdépendants. Mais cette définition fait sens dans le contexte dans lequel Durkheim a écrit son ouvrage *De la division du travail social*, en 1893. Cet ouvrage analyse le passage d'une société traditionnelle à une société moderne, résultat de la division du travail, dans laquelle les individus ne sont plus liés entre eux du fait de leurs similitudes (solidarité mécanique), mais deviennent interdépendants du fait de leur différenciation augmentée (solidarité organique).

Deux éléments de sa définition continuent d'exister : le lien entre les personnes et la capacité à garantir le bien-être de tous en évitant les disparités grâce à la coresponsabilité des acteurs. Par ailleurs, la notion de cohésion sociale est parfois employée pour développer des politiques publiques qui ne souhaitent pas souscrire à l'idée de lutte contre les inégalités sociales. En ce sens, dans le cadre d'une problématique d'intégration et **en termes de réduction des inégalités, le concept de cohésion sociale représente la version « réformiste » ou conservatrice** des politiques de revenus, de promotion de chances sociales, etc., et non la version « révolutionnaire », laquelle signifie un bouleversement complet de la structure sociale qui assurerait à tous une égalité réelle de condition (Castel, 1995 : 28). La cohésion sociale a pour but de **contribuer à l'équilibre** et au bon fonctionnement de la société, tandis que la lutte contre les inégalités cherche au contraire à **corriger les déséquilibres** produits par la société.

Une autre observation sur la cohésion sociale, assez illustrative, est donnée par Paul Bernard (1999). Selon l'auteur, ce concept sert de cache-misère aux inégalités sociales grandissantes, car la cohésion exige un **consensus** – là où il n'en existe pas nécessairement – sur le

souci commun de la productivité et de la loyauté à l'entreprise, toutes deux représentant la condition pour la prospérité. Tous, employeurs et travailleurs, doivent s'accorder en vue de la productivité et s'occuper de la croissance économique, tout particulièrement après les crises économiques, par exemple celles des années quatre-vingt et début des années quatre-vingt-dix qui ont menacé l'existence de plusieurs entreprises et donc de nombreux emplois. Consensus et cohésion sociale face à la possibilité de fermeture d'entreprises, mais rien sur la possibilité de remettre en question les formes sociales au sein desquelles se déroule le travail et se partagent ses bénéfices. « Concept de convenance aussi que celui de cohésion sociale, et la nébuleuse de concepts apparentés, comme le capital social ou la confiance mutuelle » (Bernard, 1999 : 48). L'économie néolibérale devrait prendre en considération ces concepts plutôt que de chercher à corriger les inégalités sociales et à développer une médiation institutionnelle des intérêts¹².

Cette observation fait aussi sens dans le contexte de la théorie économique dominante des années quatre-vingt-dix, selon laquelle si l'économie croît, les bénéfices produits profiteraient également aux secteurs à faibles revenus. Autrement dit, si le gâteau est plus grand, la part des pauvres sera au moins aussi grande qu'elle l'était auparavant. En conséquence, il faut s'occuper des indicateurs macroéconomiques et susciter la croissance afin de réduire les inégalités sociales, en particulier au niveau des revenus. Dans ce contexte, la formule consensuelle, encouragée par l'idée de cohésion sociale, représente une manière de maintenir l'ordre social nécessaire au bon fonctionnement du système économique.

Notons que ces deux paradigmes, cohésion sociale et lutte contre les inégalités, renvoient à deux traditions sociologiques opposées : **le fonctionnalisme et la théorie du conflit**. Les théoriciens de la société tels que Durkheim et les économistes en général – très présents dans le développement des politiques sociales d'aujourd'hui – considèrent la société comme un système relativement équilibré et dont l'ordre est maintenu grâce au consensus sur les valeurs présentes parmi les membres de la société et leur interdépendance fonctionnelle. En revanche, les théoriciens du conflit considèrent que les sociétés se maintiennent, non grâce aux besoins fonctionnels et aux accords généraux entre les groupes, mais grâce au pouvoir des classes dominantes et des élites dirigeantes, qui imposent leur volonté à la majorité. La stabilité et l'ordre sont maintenus par la coercition, non par le consensus (Marger, 2008 : 45). Cette observation est importante considérant ses implications politiques. En effet, les politiques publiques prendront leurs futures décisions, selon la manière dont le phénomène est défini et analysé. Il n'est pas égal de travailler en ayant pour contexte le consensus et l'ordre social qu'en ayant celui des déséquilibres et des inégalités sociales.

¹² Le fait est qu'un débat très similaire existe autour du concept de capital social. A la fin des années quatre-vingt-dix, la théorie du capital social acquiert une nouvelle importance comme l'un des concepts qui pourrait aider à surmonter le dilemme des inégalités sociales, que ni le marché ni la démocratie n'avaient été capables de résoudre par eux-mêmes. Certains auteurs affirment que, lorsque le capital social est considéré comme un « *médicament miracle* », pour résoudre les inégalités structurelles ou atténuer la pauvreté, il limite les explications structurelles ou de classe et révoque les causes institutionnelles et politiques. La pauvreté n'est pas abordée dans le cadre des grandes institutions politiques et économiques, mais plutôt sur la base des capacités individuelles. En outre, les habitants des quartiers défavorisés des banlieues disposent effectivement de capital social : ils ont des réseaux, la confiance entre leurs membres et de nombreuses organisations de type communautaire. Ce qui leur manque, c'est le pouvoir et le capital qui constitue en partie ce pouvoir (Ulriksen, 2008).

Pour les chercheurs qui étudient la question de l'exclusion sociale, l'idée qui prévaut est que **les liens sociaux se relâchent**. Ce fait est présent dans différentes sphères de la vie collective, comme celle du travail, de la famille, du quartier, de l'école, etc. Les chercheurs analysent en profondeur l'ensemble des facteurs qui affaiblissent la cohésion sociale, détériorent l'identité des groupes et désorganisent les rapports sociaux. Ainsi, il ressort de ces études, une fois de plus, que la cohésion sociale et l'exclusion sont des phénomènes différents mais fortement interconnectés. En d'autres termes, l'exclusion n'est pas l'antonyme de la cohésion sociale : il existe plusieurs facteurs d'exclusion/inclusion dans la société qui affaiblissent ou renforcent la cohésion sociale/anomie ou désintégration sociale (voir figure N°1 à la fin du chapitre 1).

En outre, il est particulièrement intéressant de remarquer que ce relâchement des liens sociaux remet en question **les identités sociales**, à cause des erreurs dans les processus de socialisation – entendue comme l'ensemble des processus grâce auxquels l'individu intériorise les normes et les valeurs de son groupe d'appartenance et construit son identité sociale. Par exemple, avec la dislocation du marché du travail, l'emploi et les relations d'emploi ont perdu de leur portée intégratrice. Le chômage menace de détruire l'identité professionnelle. Cet affaiblissement de l'identité sociale, notamment au niveau du travail, est plus dramatique pour les catégories les plus modestes de la société dont la faiblesse de qualification ne permet pas de s'adapter facilement à l'évolution des techniques et des systèmes culturels (Paugam, 1996 : 571). Le problème de la détérioration des identités sociales se rencontre aussi dans d'autres sphères de la vie collective, comme celle de la famille ou de l'éducation. Le divorce ou la séparation fragilisent souvent l'identité familiale et l'éloignement des enfants peut, dans certains cas, affecter l'identité parentale. Le décrochage scolaire représente aussi une perte de socialisation dans le milieu scolaire et de possibilité à constituer une identité d'étudiant qui réponde aux attentes de la société.

Ainsi, la construction des identités sociales s'effectue à travers la socialisation des individus dans des institutions telle que la famille, le travail et l'école, lesquels favorisent les mécanismes d'intégration sociale et donc de liens sociaux. Cette argumentation au sujet des identités sociales est essentielle à la compréhension des impacts sociaux des **expériences d'exclusion**. La honte du chômeur, la disqualification de l'assisté, l'infériorisation ou l'identité négative renvoient à des situations de destitution d'identité sociale, de dés-identification ou encore de **désaffection sociale**, laquelle n'est rien de plus qu'une rupture plus radicale. Il n'y a plus de lien, en termes d'allégeance, entre l'acteur et le système. Le soi se sent abandonné et floué, ne trouvant d'issue qu'« hors institution », « hors système ». Par conséquent, la « désespérance » vécue par les franges « exclues » de la population, « n'est rien d'autre que la crise des attentes collectives, attentes sans lesquelles aucune identité sociale n'est concevable, créant une désaffection créatrice d'explosions sans issue » (De Queiroz, en Paugam, 1996 : 309).

Néanmoins, il reste à revenir de plus près sur **l'absence de cohésion identitaire chez les groupes défavorisés**. Il faut tout d'abord faire la différence entre une identité individuelle et une identité collective. Distinguer ensuite le rôle du quartier dans la construction d'une identité sociale territoriale ou, au contraire, son rôle dans le déficit d'intégration identitaire dans les banlieues notamment.

En premier lieu, et comme mentionné ci-dessus, les groupes défavorisés ou « exclus » forment presque une « non-classe » (Rosanvallon, 1995), car ils ne constituent pas une classe qui pourrait avoir des délégués ou des porte-paroles, comme la classe ouvrière produite par la société industrielle et qui possède une identité, une culture, des organisations et des régulations. Comment les chômeurs de longue durée et les jeunes de « la galère » pourraient-ils construire une identité collective d'« exclus »? Par ailleurs, moins comme institution que comme foyer de relations affectives, la famille est au centre de la construction des identités individuelles. La sphère privée est le point d'ancrage de l'identité et des projets. Cependant, le repli sur la famille peut être ambivalent : la famille est un point d'appui, mais elle est aussi soumise aux mécanismes d'exclusion, car la vie en famille n'est pas toujours volontaire et existe souvent à cause des conditions économiques de privation (Avenel, 2007 : 43).

En second lieu, il faut évoquer la problématique de la construction d'une identité collective par les groupes défavorisés. Dans ce contexte, intéressant est l'argument d'Eric Maurin qui stipule qu'avec la dislocation du marché du travail **le quartier est devenu, par défaut, l'un des principaux vecteurs de socialisation**, et en conséquence, de construction d'identités sociales. Le lieu de résidence représente un enjeu majeur tant pour les enfants et les adolescents que pour les adultes et ainsi il détermine la recherche d'un *entre-soi* et les mécanismes d'évitement des classes sociales entre elles. La recherche d'un *entre-soi* n'est qu'un moyen de construire une identité sociale ou plutôt un statut, ce qui conduit, à son tour, à la ségrégation territoriale (Maurin, 2004). Selon Maurin, la recherche d'un *entre-soi* en France reflète la compétition entre familles pour accéder et se maintenir dans les voisinages où résident les élèves les plus performants à l'école. « C'est la morphologie sociale d'un quartier dans toutes ses dimensions qui est une ressource pour ses habitants, ressource pour laquelle ils sont prêts à payer, et même à payer cher » (Maurin, 2004 : 27). En revanche, des mécanismes d'évitement existent de manière importante. Avec le classement en zone d'éducation prioritaire (ZEP¹³), les classes moyennes fuient progressivement le quartier ainsi stigmatisé. Les habitants des cités défavorisées sont ainsi condamnés à vivre un *entre-soi contraint* (Donzelot, 2006).

En conséquence, on ne peut pas parler d'identité collective – ou de carence d'identité – chez les groupes défavorisés, notamment les habitants de banlieues, sans parler de **mécanismes de distinction sociale** et de **stigmatisation**. D'une part, les processus de ségrégation sociale urbaine correspondent non pas à une « ghettoïsation par le bas », mais à une « ghettoïsation par le haut » (Maurin, 2004 : 7). Cela implique que les habitants des banlieues ne choisissent pas eux-mêmes le lieu où ils habitent. La concentration des familles pauvres représente davantage un phénomène par défaut que le résultat d'une stratégie active de ces familles. Le marché résidentiel focalise la demande de logement des personnes les plus riches dans quelques beaux quartiers caractérisés par des prix élevés, condamnant ainsi les plus pauvres à habiter ailleurs. Autrement dit, pour les groupes défavorisés des quartiers pauvres, le quartier n'est pas un mécanisme de distinction sociale de la manière qu'il l'est pour ceux qui ont la capacité de choisir et de payer un logement dans le quartier où ils veulent résider.

¹³ Un territoire qui regroupe des écoles où existent des obstacles majeurs à la réussite scolaire. Les établissements sont dotés de moyens supplémentaires et disposent d'une plus grande autonomie pour faire face aux difficultés d'ordre scolaires et sociales.

D'autre part, les groupes défavorisés qui habitent les banlieues sont victimes de la stigmatisation des « quartiers sensibles ». Cette stigmatisation répond à une logique externe : une construction sociale par les médias et les professionnels qui travaillent à l'amélioration des conditions de vie dans ces quartiers-là. Cependant, elle répond aussi à une logique interne : le stigmatisme collectif qui devient un mécanisme altérant non seulement l'ensemble des relations entre les habitants mais aussi l'image de soi.

Néanmoins, les conséquences de cette stigmatisation, au niveau des identités collectives autant qu'individuelles, ne sont ni évidentes ni homogènes au moment de comparer les quartiers sensibles et leurs habitants. Le débat en France, par exemple, consiste à se demander si les cités HLM (Habitations à Loyer Modéré) constituent des territoires anormaux – caractérisés par la désintégration des normes qui règlent la conduite des hommes et garantissent l'ordre social – ou si elles représentent des lieux où il est possible d'instaurer des systèmes cohérents au niveau de l'organisation sociale et des initiatives sociales innovatrices. D'une part, des analyses soulignent le poids des effets du chômage et de la désorganisation sociale pour expliquer les violences urbaines, la fragilité de l'action collective et la dégradation des formes classiques de solidarité. Certaines études déplorent l'absence d'identité collective dans les Grands Ensembles de logement social et le repli sur soi généralisé d'individus atomisés (Avenel, 2007 : 37). En ce sens, ce que l'on appelle la « crise des banlieues » serait aussi un relâchement des liens sociaux et un déficit d'intégration identitaire (Paugam, 1996).

D'autre part, dès le milieu des années 1980, des études ethnologiques soulignent la densité des liens de convivialité et des modes de sociabilité. On observe un système de relations et une réorganisation de la vie quotidienne autour de la pauvreté, laquelle n'est pas définie par le simple manque de revenus mais comme un mode de vie. En effet, des travaux plus récents ne constatent pas une situation d'anomie, mais une richesse de la vie associative et l'existence d'un ordre social, au sein desquelles sont désormais interrogés les enjeux économiques et symboliques, tout comme les identités collectives et la structuration d'une économie parallèle locale (Avenel, 2007 : 38).

En somme, la mauvaise réputation des quartiers sensibles ne pèse pas de la même manière sur les identités individuelles. La stigmatisation n'assigne pas une identité collective homogène. Les personnes qui habitent les banlieues et qui disposent d'un emploi stable sont suffisamment assurées dans leur position, ce qui fait qu'elles ne considèrent ni le stigmatisme ni le regard extérieur, et qu'elles ne construisent pas une image dégradée d'elles-mêmes. En revanche, pour les individus en situations de précarité, il est plus difficile de se faire une image personnelle positive à cause de la réputation négative qui est projetée sur eux.

Les habitants des quartiers sont trop différents pour partager un même système de normes et de valeurs qui leur serait spécifique. Ils ne se pensent guère comme une classe sociale et ne se rejoignent pas dans les stéréotypes qui stigmatisent les banlieues. Les individus se présentent plutôt comme des acteurs de la **société de consommation**, surtout quand ils sont soumis à des formes de rejet. Ce sont leurs **aspirations** plutôt que leurs positions dans une classe sociale qu'ils utilisent pour se définir, bien qu'ils s'identifient et adhèrent au modèle culturel dominant des couches moyennes (Avenel, 2007 : 53).

En conclusion, le rôle du quartier n'est pas si défini dans les divers contextes, qu'il agisse dans la construction d'une identité sociale territoriale ou, au contraire, dans le déficit d'intégration identitaire dans les banlieues. Il est plutôt spécifique à chaque situation. Cependant, sont évidents les processus de ségrégation, de concentration de la pauvreté, de stigmatisation, ainsi que les tentatives d'intégration sociale relative à la société de consommation de la part des plus défavorisés, lesquels forment une identité de préférence individuelle que collective. Ce phénomène est étroitement lié aux processus d'**individualisation** de notre société actuelle, dans laquelle les individus se préoccupent d'être pleinement responsables d'eux-mêmes. Pour les classes populaires cela implique de nouveaux processus identitaires et la transformation des problèmes sociaux en problèmes personnels, à défaut d'une mobilisation collective improbable (Avenel, 2007 : 54). Pourtant, pour les groupes populaires d'Amérique latine, le voisinage et la proximité constituent des ressources de grande valeur et forment une sorte de support (Merklen, 2009). Ainsi, le quartier reste fonctionnel malgré les processus croissants d'individualisation.

2. EXCLUSION ET QUESTION SOCIALE DANS LE CONTEXTE EUROPÉEN

Les historiens ayant contribué à l'étude de l'exclusion montrent que le phénomène de l'exclusion n'est en réalité que le renouvellement de formes anciennes de relégation des groupes sociaux discrédités ou jugés menaçants pour l'ordre social (Paugam, 1996 : 568). La ségrégation spatiale se reproduit, même si ses formes et son intensité ne sont pas identiques. Le système scolaire n'a pas supprimé les processus ségrégatifs et le chômage, qui d'une nature différente aujourd'hui, continue d'affecter la classe moyenne. En bref, que l'on parle du concept de **paupérisme** du XIX^e siècle ou du concept d'**exclusion**, tous deux renvoient aux concepts de précarité de l'emploi, d'absence de qualification, de chômage, d'incertitude sur l'avenir ; tous deux représentent les phénomènes de privation matérielle (même si elle est moins sévère aujourd'hui), de dégradation morale, et surtout de désocialisation (Paugam, 2008 : 8). Néanmoins, selon Robert Castel (1995), un phénomène similaire existait déjà dans les sociétés préindustrielles d'Europe occidentale entre les XIV^e et XVIII^e siècles, lequel était matérialisé par le **vagabondage**, défini comme la limite d'un processus de désaffiliation alimenté par la précarité du rapport au travail et par la fragilité des réseaux de sociabilité (Castel, 1995 : 152).

Autrement dit, bien que la problématique concerne toujours les situations provoquées par la précarité du travail, **ce sont les manifestations et les caractéristiques spécifiques de cette précarité qui changent dans les temps**. Dans ce contexte, le phénomène du paupérisme du XIX^e siècle et le phénomène de l'exclusion sociale de la fin du XX^e siècle jusqu'à nos jours posent tous deux **le problème de la question sociale**. Celle-ci représente un défi qui interroge la capacité de la société à exister comme un ensemble lié par des relations d'interdépendance, c'est-à-dire, à trouver sa cohésion, laquelle se trouve menacée par la pression de ceux qui ne trouvent pas leur place dans la société au travers de l'organisation traditionnelle du travail. La question sociale se situe ainsi aux marges de la vie sociale, mais elle remet en question l'ensemble de la société (Castel, 1995 : 30). Ainsi la réponse à la question sociale se trouve dans l'ensemble des dispositifs créés pour promouvoir l'intégration des « exclus », ce qui amène alors à la problématique du **rôle**

de l'État. Nous reviendrons plus tard sur ce sujet. Pour le moment, mentionnons que cette discussion sur l'exclusion et la question sociale est fondamentale pour comprendre le cadre dans lequel s'insèrent les interventions des quartiers défavorisés et validons le fait que la société doit assumer l'intégration des « exclus » qui habitent les quartiers défavorisés. Dans ce contexte, la notion de cohésion sociale prend de l'importance. Elle sera abordée dans une prochaine section.

Plus précisément, la « question sociale » renvoie au problème du paupérisme du XIX^e siècle, vécu par les franges les plus désocialisées des travailleurs dans les sociétés industrielles européennes avant les conquêtes sociales et les régulations étatiques. Le paupérisme représente le processus de détérioration des conditions de vie de la **classe ouvrière**, dû à l'exode rural et aux prémices de la révolution industrielle. L'indigence du paupérisme n'est pas due à l'absence de travail, mais à la nouvelle organisation de celui-ci, laquelle constitue un facteur permanent d'insécurité sociale. La précarité du travail, l'absence de qualification, les alternances entre emploi et non-emploi et le chômage caractérisent la condition générale de la classe ouvrière naissante (Castel, 1995 : 353). Le paupérisme ne représente pas seulement une misère matérielle, mais aussi une dégradation morale profonde, un état de désocialisation, spécialement urbaine, créé par une industrialisation vorace sans régulations et aux conditions de travail misérables à l'intérieur des manufactures, qui se débarrasse des travailleurs qui ont contribué à construire une richesse de laquelle ils ne tirent aucun avantage.

Par sa part, la « nouvelle question sociale » (Rosanvallon, 1995) représente la question de l'exclusion des « normaux devenus inutiles » (Donzelot, in Paugam 1996 : 89) ou encore des « travailleurs sans travail », lesquels occupent dans la société postindustrielle européenne la place des *surnuméraires*, des « inutiles au monde ». Ces derniers sont en situation de flottaison et représentent la manifestation d'un déficit de places à occuper dans la structure sociale (Castel, 1995 : 623). Travailleurs vieillissants, jeunes en quête d'un premier emploi et chômeurs de longue durée sont tous victimes de la précarisation de l'emploi et de la montée du chômage.

Toutefois, ajoutons une spécificité à la nouvelle question sociale, celle que Robert Castel appelle la *déstabilisation des stables*, ou la menace de basculement dans la pauvreté pour une partie de la classe ouvrière intégrée et des salariés de la petite classe moyenne, classes qui toutes deux expriment un blocage au niveau de l'ascension sociale, ce qui confirme qu'il ne suffit pas de traiter la question sociale à partir de ses marges et de dénoncer l'exclusion sociale. Cela signifie que des portions de plus en plus importantes de la population, auparavant protégées et socialement intégrées, risquent de tomber dans des situations d'instabilité d'emploi et d'exclusion, alors qu'elles ne se trouvaient pas nécessairement en marge de la société avant de tomber dans cette situation. Ce sont les victimes du nouvel ordre socioéconomique, de la mondialisation de l'économie et du marché du travail, caractérisée par la délocalisation d'une partie de la production dans les pays où la main-d'œuvre non qualifiée coûte le moins cher, et caractérisée aussi par la sous-traitance et la réduction des effectifs à l'intérieur des firmes. De la sécurité dans l'emploi nous sommes passés à la mobilité dans les entreprises. Compétitivité et flexibilité du travail sont toutes deux nécessaires aux entreprises actuelles, mais elles font également partie des causes de la précarisation du travail et de l'exclusion.

En ce qui concerne **le rôle de l'État**, il est intéressant d'intégrer l'analyse de Jacques Donzelot sur la transformation de l'intervention sociale de l'État face à l'exclusion, entre deux

périodes qui contiennent la question sociale classique et la nouvelle question sociale. La première période est celle de la société industrielle européenne, marquée par l'exploitation et la lutte des classes et organisée autour du **conflit**. La seconde est celle de la société postindustrielle où la nouvelle question sociale se définit à travers les problématiques de l'exclusion et de la ségrégation urbaine, là où ne subsistent que l'indifférence et la **séparation** de la part des plus aisés – séparation résidentielle et scolaire notamment – (Maurin, 2009 : 8). La ville, et non plus le monde du travail ou de l'entreprise, serait désormais centrale (Tissot, in Bacqué, 2006). En ce sens, on est passé d'une **question sociale** à une **question urbaine**, car c'est dans les quartiers que se posent les problèmes sociaux et qu'intervient l'action publique.

Selon Donzelot (in Paugam, 1996), dans la première question sociale, la notion de l'exclusion est principalement **politique** ; l'exclusion est ici le résultat de la marginalisation ou de l'auto-marginalisation d'une classe ouvrière qui se reconnaît peu ou mal dans les institutions de la République française. Dans la nouvelle question sociale, le sentiment d'exclusion est **socio-économique** : l'exclusion est alors produite par l'ordre socio-économique lui-même. Cette nouvelle question n'est plus tant une crise de représentation politique, mais l'effet des **limitations de l'action de l'État**, d'une déconnexion entre l'appareil d'action publique et la société. Après la validation du suffrage universel, on ne dénonce plus la démocratie formelle, mais l'impuissance de l'État et son incapacité à lutter contre le chômage, la relégation urbaine et la nouvelle pauvreté (Donzelot, in Paugam, 1996).

Ainsi, d'une manière générale, on parle d'exclusion à propos de l'échec des politiques publiques développées en France dans les années quatre-vingt : du travail et de l'emploi, de l'Éducation nationale, et du logement (Revenu minimum d'insertion ou RMI, politique de la ville, etc.). En fait, les caractéristiques particulières de cette nouvelle question sociale conduisent Jacques Donzelot à préférer parler d'une question *urbaine* plutôt que *sociale* : bien que la problématique urbaine soit aussi la traduction d'un problème social, cette problématique inédite surgit avec la « question de banlieues » ou le problème des violences urbaines dans les banlieues : celle de la séparation des riches et des pauvres (Donzelot, 2006). Sur ce point, Donzelot diffère de l'avis de Robert Castel qui considère que les violences collectives du XIX^e siècle ont une signification identique aux violences des banlieues d'aujourd'hui.

Bref, les définitions d'exclusion sociale ont commencé à se développer autour des évidentes déconnexions du marché du travail dans les sociétés où l'accréditation des droits civils répond en grande partie à l'emplacement sur le marché du travail, comme dans le cas de la France. De sorte que le concept d'exclusion est formulé afin de constater les déficits de cohésion sociale provoqués dans les régimes de protection sociale en Europe, lesquels ont réussi à consolider les mécanismes d'intégration basés sur le travail, avec une ampleur relativement universelle. **L'assurance chômage est ainsi la forme institutionnelle par laquelle la société maintient « inclus » ceux qui ont été écartés du marché du travail.**

Néanmoins, selon Pierre Rosanvallon (1995), durant les années quatre-vingt, l'inefficacité du vieux système assurantiel devient évidente face aux risques, comme le chômage, les handicaps physiques et mentaux, etc., qui constituent des situations de longue durée : les prestations sociales ne permettent plus de lutter efficacement contre le chômage et la précarité qui se sont accentués (Rosanvallon, 1995). Par conséquent, **l'État-providence doit sortir d'un**

rôle « passif » et ne doit pas se contenter de distribuer des compensations, mais doit permettre réellement aux individus de s'insérer dans la société via une participation active rendue possible grâce à une valorisation du « droit au travail » et non du « droit au revenu », lequel est matérialisé par le Revenu Minimum d'Insertion en France.

La discussion sur la nouvelle question sociale et le rôle de l'État nous intéresse dans la mesure où elle se connecte à la nouvelle question urbaine (Donzelot et Jaillet, 1999), sujet qui sera abordé ci-dessous. Comment l'État répond-t-il à un problème inédit représenté par les violences dans les banlieues et par le séparatisme social, lesquels caractérisent la société d'aujourd'hui ? Par ailleurs, quelles sont les différences entre les réponses de la France, des États-Unis et du Chili à ce problème ? Celui-ci, même s'il existe des manifestations différentes dans les trois contextes, répond toujours aux problématiques de la concentration de la pauvreté et de l'inégalité de la distribution spatiale des troubles sociaux.

3. DE LA QUESTION SOCIALE À LA (NOUVELLE) QUESTION URBAINE

La distinction entre la *question sociale*, propre à la société industrielle, et la *question urbaine*, propre à la société postindustrielle, est d'une importance considérable pour cette recherche et est intimement liée au concept d'exclusion. En effet, il s'agit de savoir si les violences des banlieues de notre époque¹⁴ correspondent à un retour à la situation sociale du XIX^e siècle, caractérisée aussi par des violences collectives. À la différence de ce que propose Robert Castel (1995), pour qui la signification des violences des banlieues d'aujourd'hui est identique à celle des violences du XIX^e, la thèse tend plutôt vers la position de Jacques Donzelot qui préfère parler de *question urbaine*, puisqu'un problème inédit surgit avec la question des banlieues : l'émergence d'une **logique de séparation** qui mène les plus aisés à fuir les plus démunis, fait qui aggrave la situation de ces derniers. Ce nouveau problème caractérise la nouvelle question sociale, ou plutôt, la question urbaine, et explique les problématiques de l'exclusion et de la ségrégation urbaine.

Alors qu'au XIX^e siècle la ville était le théâtre de conflits et de confrontations entre riches et pauvres, à présent, la ville exprime une « fracture urbaine », c'est-à-dire une partition qui entraîne la désagrégation de la société. D'un territoire propice à l'affrontement des classes, nous sommes passés à une ville qui permet et organise leur séparation, du fait d'un processus d'évitement – comme décrit auparavant. « Le risque du conflit s'efface alors devant la tentation de la séparation » (Donzelot et al, 2003 : 39). Intéressant est l'argument de Donzelot pour qui ces mécanismes d'évitement et de recherche d'un *entre-soi* ne représentent pas le vrai problème, mais plutôt, la manière dont pèse le fait de se retrouver entre soi sur la nature de l'appartenance

¹⁴ L'un des cas les plus commentés, est celui des émeutes dans les banlieues françaises, en 2005, lesquelles sont déclenchées par la mort par électrocution de deux jeunes dans un transformateur électrique, à Clichy-Sous-Bois, près de Paris, alors qu'ils tentaient d'échapper à la police. Cet événement donne lieu à trois semaines de violences urbaines dans toute la France, dans un grand nombre de banlieues fortement touchées par le chômage et l'insécurité. Ce type de violences urbaines a aussi été observé dans plusieurs pays d'Europe durant plusieurs années. Une plus ancienne manifestation est celle des émeutes raciales ou *race riots* des années 60 aux États-Unis.

au reste de la société. Le réel impact de cette logique de séparation urbaine consiste en une diminution du sentiment d'interdépendance, autrement dit, en une **diminution de la cohésion sociale dans la ville**, celle-ci étant considérée comme le moyen de se relier aux autres d'une manière libre et comme le lieu par excellence du « **faire société** » (Donzelot et al, 2003), permettant la confrontation et la rencontre sociale. Le fait que les violences, la concentration des pauvres et les causes de la pauvreté ne se manifestent que dans une partie limitée de la ville, ne veut pas dire qu'il ne faut pas considérer l'ensemble de la ville. Le problème est concentré dans les aires défavorisées, mais il provoque toutefois une problématique qui touche la ville en général, liée à la perte de sa faculté à faire société par elle-même (Donzelot et Jaillet, 1999). **C'est l'intensité localisée et l'inégalité de la distribution spatiale des problèmes sociaux qui posent problème en termes de cohésion sociale.** En ce qui concerne cette recherche, cette observation donne un sens profond et une légitimité aux interventions dans les quartiers « exclus » ou défavorisés.

Évidemment, il n'y a pas de question urbaine qui ne soit aussi la traduction d'un problème social. Mais l'urbain n'est pas le simple reflet du social dans un espace. L'insuffisante protection des classes laborieuses et les conflits dans les rapports sociaux de production ne représentent pas le même problème. C'est l'urbain qui pose un nouveau problème : les banlieues concentrent toutes les difficultés sociales et vivent les effets de la ségrégation ou l'inexistence de relations sociales entre les habitants de ces banlieues et ceux du reste de la ville. Violence des classes ouvrières dans la ville et violences des pauvres relégués sont deux phénomènes différents. La relégation des pauvres, la *gentrification* des plus aisés et la périurbanisation des petites classes moyennes sont des processus sociaux qui ne se donnent à voir que par la transformation de l'urbain qu'ils induisent.

Ainsi, il est intéressant de voir comment le paradigme de la cohésion sociale d'aujourd'hui se déplace de la sphère du travail – dans laquelle il se trouvait dans des sociétés industrielles et selon le modèle durkheimien – au milieu urbain. C'est finalement la cohésion sociale qui est au centre de cette nouvelle question sociale que l'on préfère appeler *question urbaine*, car la ville est le nouveau cadre où il faut traiter les problèmes sociaux et déployer l'action publique.

4. IMPORTANCE DU CONCEPT D'EXCLUSION POUR LA RECHERCHE

L'importance du débat sur l'exclusion sociale pour cette recherche est liée à ce qui motive son étude, à savoir, les quartiers défavorisés. Ils sont le siège d'émeutes, plus particulièrement depuis le début des années quatre-vingt en Europe, et se manifestent alors comme un facteur à risque, non seulement parce qu'ils suscitent la peur, mais surtout parce qu'ils représentent une menace en termes globaux pour la cohésion sociale (Damon, 2004). Tant la politique de la ville en France que le développement communautaire aux États-Unis tentent de **remédier à l'exclusion sociale par une intervention spécifique sur ces quartiers dits « en difficulté »** (Bacqué, 2006).

Cette approche territoriale de la politique a également commencé à se manifester fortement ces dernières années au Chili, où la **revitalisation des quartiers** répond à la « *Nouvelle politique du logement d'amélioration de la qualité de vie et de l'intégration sociale* »¹⁵ qui tente de résoudre l'exclusion sociale ou la nouvelle pauvreté urbaine. Cette nouvelle politique urbaine est ciblée sur les quartiers socialement ségrégués, éloignés des réseaux d'opportunités de la ville. À ce sujet, il est intéressant de remarquer que cette politique est aussi formulée dans le cadre du paradigme de *l'intégration sociale*, de sorte qu'elle répond bien à la discussion précédente. Une analyse plus profonde de cet argument sera abordée dans la section sur la généalogie du programme public chilien de réhabilitation de quartiers vulnérables « *Quiero mi Barrio* », objet d'étude de cette recherche.

Comme mentionné ci-dessus, il existe des critiques sur la notion d'exclusion, car elle occulte les phénomènes structurels qui sont à l'origine de l'exclusion elle-même. Mettre l'accent sur « l'intégration » des exclus à travers l'accès aux opportunités, cacherait un débat moins consensuel sur les raisons qui ont mené à ces phénomènes d'exclusion, notamment les fortes inégalités sociales. Autrement dit, il n'est pas simplement question d'intégrer les personnes qui habitent dans des quartiers défavorisés ; d'autres questions se posent : Comment les intégrer ? Dans quel délai et pour combien de temps ? L'exclusion serait plutôt un symptôme d'une maladie plus grande d'inégalité sociale, laquelle est déterminée par les forces structurelles de la société, de même que par les forces structurelles mondiales – ce sujet sera abordé dans le chapitre suivant sur les processus globaux se trouvant derrière l'exclusion sociale. Les institutions économiques et politiques, ou tout simplement la structure sociale, imposent des contraintes sur les personnes, indépendamment de leurs capacités et aptitudes. Cela provoque l'exclusion sociale et la répartition très inégale des revenus et des richesses. Il est donc crucial de prendre en compte l'exclusion et de chercher la manière de résoudre ce problème afin de réellement éviter ce symptôme.

En ce sens, il me semble extrêmement important de préciser que l'objectif de cette recherche qui met l'accent sur la réhabilitation des quartiers n'a pas l'intention d'omettre les raisons structurelles qui se trouvent derrière l'exclusion sociale, c'est-à-dire, les inégalités sociales, mais au contraire, de les mettre en évidence. La revitalisation des quartiers ne représente qu'une partie de l'ensemble des politiques publiques visant à la diminution de l'exclusion sociale. D'ailleurs, pour résoudre le problème des inégalités sociales, il existe d'autres instruments et d'autres politiques publiques, tels que les différentes allocations – comme instrument à court terme –, ou un meilleur accès à l'éducation ou au travail pour les femmes – comme instruments à long terme. Les inégalités sociales et l'exclusion sociale sont deux problématiques différentes qui doivent être examinées à l'aide d'instruments appropriés à chacune.

À ce sujet, plusieurs experts de la pauvreté en Amérique latine affirment que les nouvelles approches de lutte contre la pauvreté qui mettent l'accent sur le *territoire* sont le seul moyen de trouver une approche globale et pertinente pour une intervention publique sur ce sujet. Les antécédents de plusieurs pays latino-américains et du Chili, tous marqués par de fortes inégalités dans leur structure socio-économique et culturelle et par des situations de fortes concentrations

¹⁵ Traduction personnelle de l'espagnol : « Nueva política de vivienda de mejoramiento de la calidad y la integración social », MINVU 2006.

territoriales de pauvreté, indiquent qu'il est conseillé de travailler avec les groupes pauvres et vulnérables dans la zone géographique dans laquelle ils résident ou travaillent. Cela implique de privilégier une approche de **gestion territoriale du développement social** qui traite à la fois des facteurs individuels et des facteurs environnementaux (Raczynski et Serrano, 2001).

En ce sens, la **réhabilitation des quartiers peut être utilisée comme plateforme pour lutter contre les inégalités sociales dans les territoires qui sont le plus touchés par celles-ci**, en assumant qu'une vraie lutte contre les inégalités doit être structurelle au niveau des politiques publiques globales qui ne doivent pas perdre de vue l'ensemble de la société. C'est l'avertissement que Robert Castel (1995) donne à propos des politiques territoriales, car, quoique l'originalité soit de mobiliser les ressources locales pour traiter in situ un problème, la limitation consiste à circonscrire davantage les changements à des éléments locaux internes, plutôt qu'à la transformation des variables externes qui structurent et déterminent la situation locale (Castel, 1995).

Autrement dit, la lutte contre l'exclusion doit s'anticiper par une réduction des situations de vulnérabilité sociale qui sont produites par les inégalités sociales. La réhabilitation des quartiers défavorisés peut aider à assumer ce défi, à un niveau microsocial, en favorisant l'injection de ressources pour les personnes et leurs familles afin qu'elles puissent mobiliser leurs propres ressources pour accéder à des meilleures opportunités sociales et économiques. À un niveau macrosocial, c'est l'État qui doit créer l'égalité des chances et assurer l'accès à un minimum de protection sociale selon les niveaux de développement de la société (Wormald, 2007). Dans le cas particulier de l'exclusion sociale urbaine, un exemple de réponse est celle des politiques de prévention de la ségrégation urbaine, notamment par des politiques de logement qui tendent à la mixité des classes sociales pour éviter la ghettoïsation des quartiers, politiques qui ont cependant commencé à être critiquées il y a quelques années à cause de leur inefficacité.

Pour cette thèse, nous adoptons le paradigme de l'exclusion sociale comme cadre conceptuel pour analyser la politique chilienne de réhabilitation de quartiers, lesquels souffrent une concentration de différents types d'exclusions, y compris socio-spatiale. L'utilisation du paradigme de l'exclusion sociale urbaine, préférée aux paradigmes de la cohésion sociale ou de l'inégalité, ne signifie pas que ces derniers soient mis de côté dans cette analyse dans la mesure où ces trois phénomènes sont étroitement liés.

La préférence du paradigme de l'exclusion tient : premièrement, à la volonté de comprendre comment se déroule la lutte contre les processus de rupture des liens sociaux dans la sphère du quartier – autrement dit les processus d'exclusion – et non comment sont construits les liens sociaux entre les membres d'une société ou quartier – autrement dit la cohésion ; deuxièmement, à l'intérêt à comprendre la politique urbaine qui vise à lutter contre les conséquences de la répartition très inégale des revenus et des richesses, et non la politique de lutte contre la ville inégale ou les processus qui sont à l'origine de ce type de politique, tels que la ségrégation ou la fragmentation urbaine (dans ce cas, il faudrait étudier la *Subvention pour*

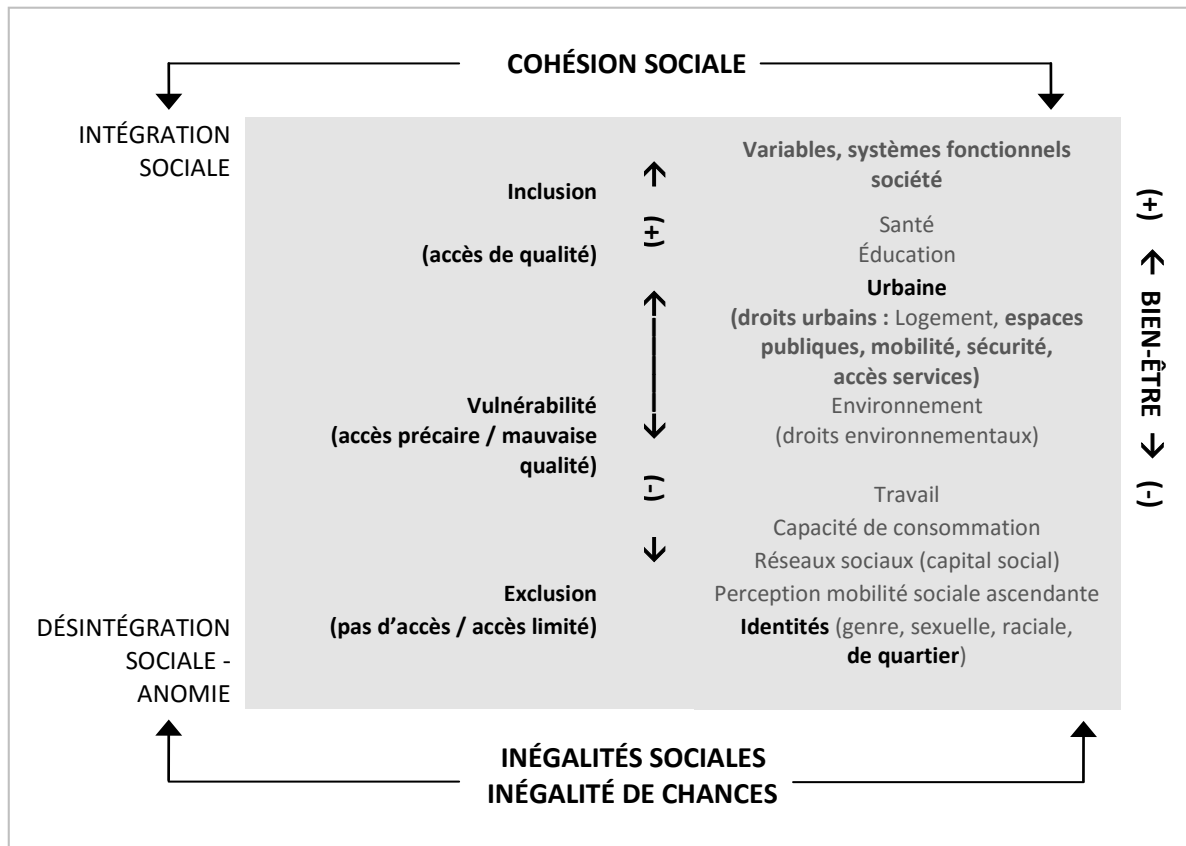
l'emplacement qui a été inclus – entre autres, avec le programme *Quiero mi Barrio* – dans la *Nouvelle politique de logement* chilienne de l'année 2006¹⁶).

Finalement, l'exclusion sociale est un cadre conceptuel qui permet de définir le *problème* auquel nous sommes confrontés. Le choix de l'approche la plus adéquate pour travailler la *solution* au problème constitue un autre thème. Derrière cette observation se trouve toute la discussion de la deuxième partie de la thèse, au sujet des différentes réponses à l'exclusion sociale dans le milieu urbain, lesquelles répondent à différents modèles d'action publique, et donc aux manières dissemblables d'agir ou de *faire société* (Donzelot et al, 2003). **L'approche territoriale** analysée au cours de la thèse commence ainsi à apparaître comme une stratégie particulière de lutte contre l'exclusion sociale au sein des territoires où habitent les groupes défavorisés, ce qui diffère de la lutte contre l'exclusion sociale des *individus*. C'est-à-dire, comme mentionné ci-dessus, nous sommes confrontés à une **question urbaine** qui n'est pas le simple reflet du social dans un espace. C'est l'urbain qui pose le problème inédit de la concentration spatiale des inégalités sociales dans les banlieues, problème qui pose, à son tour, la question de la cohésion sociale dans la ville en général.

Dans la figure N°1, nous résumons les paradigmes de la question sociale présents dans cette thèse et leurs connexions.

¹⁶ La subvention pour l'emplacement (*Subsidio a la localización*) est une subvention ajoutée aux fonds publics qui permet aux familles de groupes vulnérables d'acheter ou aménager un terrain ou un logement d'occasion situé sur des sols de plus grande valeur et mieux localisés. Grâce à la subvention, les personnes peuvent acheter un terrain valant jusqu'à trois fois le prix de terrains qui généralement sont acquis pour la construction de logements sociaux et qui se situent en majorité en périphérie de la ville.

Figure N°1 : Les paradigmes de la question sociale et leurs connexions



Source : élaboration propre.

Le diagramme a pour but de représenter les différents concepts présents dans les discussions autour de la question sociale, de la question sociale urbaine et de leurs connexions. Il montre le continuum entre exclusion-vulnérabilité-inclusion, grâce aux différentes variables des systèmes fonctionnels de la société, lesquelles peuvent se présenter comme un accès limité ou pas d'accès du tout aux différents facteurs (exclusion) ; comme un accès précaire ou de mauvaise qualité (vulnérabilité) ; ou comme un accès de qualité aux différents systèmes (inclusion). Les inégalités sont présentées à la base pour montrer qu'elles représentent les causes structurelles qui déterminent les processus d'exclusion-vulnérabilité-inclusion. Les inégalités et l'exclusion peuvent se transformer en situations de désintégration sociale ou d'anomie. En revanche, un accès de qualité aux systèmes fonctionnels implique une plus grande intégration sociale vécue par un individu. Enfin, les divers facteurs d'exclusion/inclusion peuvent affaiblir ou renforcer la cohésion sociale dans la société : davantage d'inclusion dans une société, davantage de cohésion sociale et de bien-être.

CHAPITRE 2

EXCLUSION SOCIALE DANS DIFFÉRENTS CONTEXTES : POINTS COMMUNS ET DIFFÉRENCES

Bien que le sujet de la recherche soit le programme chilien de réhabilitation des quartiers défavorisés, une question primordiale reste ouverte : quelles sont les ressemblances et les dissimilitudes entre différents contextes nationaux en termes du phénomène de l'exclusion. Après une révision de la littérature dans différents pays, nous observons que tous présentent des problèmes d'exclusion sociale dans les villes, bien que ces problèmes soient appelés différemment ou qu'ils aient des caractéristiques particulières.

Le regard croisé entre les États-Unis et la France est d'un intérêt particulier dans cette thèse. Derrière les cadres conceptuels sur la concentration spatiale de la pauvreté, adoptés par chaque pays, il existe différents modèles de société et de diagnostics du problème qui conduisent à des solutions dissemblables. Ces différences sont d'une richesse théorique et conceptuelle inestimable. Elles sont autant d'éléments de référence pour l'analyse de la politique chilienne. Ce sont ces différences qui facilitent la reconstruction de l'expérience chilienne à partir de l'identification de ses dimensions génériques fondamentales.

D'autre part, même s'il n'est pas possible d'effectuer une analyse comparative empirique entre les trois contextes – le Chili, les États-Unis et la France – il est intéressant de donner dans cette thèse une vision plus globale du sujet des quartiers défavorisés et des politiques qui traitent de ce problème. En effet, soit dans la formulation de la politique chilienne, soit dans d'autres contextes, il existe une forte tendance à observer ce qui a été fait dans d'autres pays qui constituent ainsi un point de référence en termes de politiques publiques et d'action de l'État. Cette prédisposition représente un champ de recherche, les *policy transfer studies* ou études sur les transferts des politiques publiques, qui s'intéressent à l'influence des modèles étrangers dans la formulation des politiques dans d'autres contextes nationaux.

Dans ce contexte, le Chili est un exemple de la permanente influence des modèles étrangers dans la formulation de programmes de l'État. En fait, le Chili et l'Amérique latine en général ont essayé pendant des siècles de reproduire les modèles de la modernisation et de l'État qui proviennent de l'Europe et des États-Unis (Tironi *et al*, 2008 : 404), même si aujourd'hui l'Amérique latine recherche une voie de développement propre qui réponde à ses caractéristiques historiques et culturelles, avec des politiques adaptées à la réalité de la région. Nous verrons que le programme de quartiers *Quiero mi Barrio* (PQMB) a effectivement bénéficié des fortes influences étrangères pendant sa (re)formulation. En conséquence, cette thèse

formule l'idée que le transfert des politiques publiques au niveau mondial est inévitable et que, pour éviter de continuer à *imiter* les modèles étatsunien et européen – principale critique faite à l'analyse des transferts –, il est important de discriminer en quoi nous différons d'eux.

Ce chapitre a pour but de réfléchir aux processus globaux à l'œuvre derrière le problème de l'exclusion sociale urbaine, qui se produisent au-delà des situations locales, notamment du fait des processus croissants de globalisation de l'économie. Deuxièmement, et comme mentionné avant, une tâche aussi essentielle est d'observer la manière dont, dans les différents contextes analysés – le Chili, la France et les États-Unis – se construisent des concepts de pauvreté urbaine, puisque la façon dont est conceptualisé un problème public détermine la façon dont il est ensuite traité. Ainsi, plusieurs auteurs parlent, en général, de *marginalidad* en Amérique latine, d'*exclusion* en France et d'*underclass* aux États-Unis. Il est donc intéressant d'examiner les points communs et les différences, surtout autour des configurations spatiales de la pauvreté, dans chacun d'eux : la ville fragmentée latino-américaine, la banlieue française et le ghetto américain.

Ce chapitre consacre, au final, une section spéciale pour le Chili. L'intérêt est d'approfondir quels sont les paradigmes de la pauvreté urbaine utilisés depuis le début des années 2000, quelle est la situation actuelle de la pauvreté urbaine et quelles sont les causes du phénomène d'exclusion sociale urbaine, notamment dans le contexte de la ville de Santiago dans lequel la recherche a inscrit son étude empirique.

1. DES PROCESSUS GLOBAUX DERRIÈRE L'EXCLUSION SOCIALE

Si l'exclusion sociale est le résultat de privations diverses qui empêchent les individus de s'intégrer pleinement à la vie économique, sociale et politique de la société, une question se pose donc sur les situations ou les processus qui occasionnent cette exclusion, notamment les changements structurels dans la société et l'économie. Nous avons déjà mentionné que des populations socialement protégées auparavant, font face aujourd'hui à la menace de tomber dans des situations d'instabilité du travail et d'exclusion, à cause du nouvel ordre socioéconomique déterminé par la mondialisation de l'économie. Ces populations seraient les victimes des processus de restructuration productive et du marché de travail, caractérisés par, entre autres, la tertiarisation de l'économie ou la désindustrialisation ; la délocalisation d'une partie de la production dans les pays où la main-d'œuvre non qualifiée coûte le moins cher ; la sous-traitance et la réduction des effectifs à l'intérieur des firmes ; la professionnalisation et la diminution de groupes ouvriers traditionnels, etc.

Cette mondialisation de l'économie, qui se traduit par l'interdépendance croissante des économies, répond à un processus d'intégration des marchés et à une expansion des échanges et des interactions humaines. La mondialisation est donc plus que la circulation d'argent et des matières premières : c'est l'interdépendance croissante des peuples du monde. Ce n'est pas quelque chose de nouveau, mais l'époque actuelle a des caractéristiques particulières. D'abord, **des nouveaux marchés** : les marchés des changes et des capitaux liés à l'échelle mondiale,

fonctionnant 24 heures par jour, avec des transactions à distance en temps réel. Deuxièmement, **des nouveaux outils** : liens internet, téléphones cellulaires, des réseaux de médias. Troisièmement, **des nouveaux acteurs** : l'organisation de commerce mondial (OCM) avec autorité sur les gouvernements nationaux, les sociétés multinationales avec plus de puissance économique que de nombreux États, les réseaux mondiaux d'organisations à but non lucratif et d'autres groupes qui transcendent les frontières nationales. Finalement, **des nouvelles règles** : des accords multilatéraux sur le commerce, les services et la propriété intellectuelle, soutenus par des mécanismes d'application forts et plus contraignants pour les gouvernements nationaux, en réduisant la portée de la politique nationale (UNDP, 1999 : 1). La mondialisation de notre époque représente ainsi une partie importante des causes structurelles derrière l'exclusion sociale. Nous pouvons confirmer cette affirmation en examinant les causes structurelles de l'exclusion présentées par la Commission européen :

- Des transformations dans le marché du travail (en raison de la mondialisation, l'évolution technologique et la restructuration de l'industrie) qui ont modifié l'équilibre relatif entre flexibilité et sécurité de l'emploi, en marginalisant les personnes et les groupes les moins adaptatifs ;
- L'expansion de la société de la connaissance (et les rôles sociaux et économiques des technologies de l'information), qui a marginalisé les personnes technologiquement illettrées et d'autres individus qui n'ont pas les nouvelles connaissances et compétences requises ;
- Des changements sociodémographiques (par exemple le vieillissement de la population, la baisse du taux de natalité, les évolutions des modèles familiaux et communautaires, l'immigration, la migration et l'augmentation croissante de la diversité ethnique, religieuse et culturelle) ;
- Une territorialité, biais ou distorsion géographique, et la polarisation du développement, qui a laissé des zones (par exemple, les anciens sites industriels urbains) dépourvues des infrastructures financières, physiques et d'autres types, qui sont nécessaires pour le développement économique et social et, en définitive, pour l'inclusion dans la société.

Nous pouvons affirmer que toutes ces causes structurelles présentées par la Commission européen sont directement ou indirectement liées entre elles. Néanmoins, la thèse s'intéresse spécifiquement à la dimension urbaine de l'exclusion sociale. L'objectif de cette section est donc de revenir sur les causes structurelles derrière l'exclusion sociale, mais avec l'accent mis sur l'urbain, sur la dimension spatiale de cette exclusion.

En effet, il est important de tenir compte de la dimension urbaine dans l'exclusion sociale, d'intégrer l'élément spatial dans la discussion, ainsi que les notions de citoyenneté et d'espace public, qui peuvent être vues comme des nouvelles formes politiques et territorialisées dans le traitement du phénomène. Cette analyse spatiale, liée aux formes traditionnelles de l'exclusion sociale, peut mieux rendre compte de la complexité du problème. Surtout en Amérique latine, où l'exclusion sociale, ou l'incapacité d'une personne ou d'un groupe social à participer activement dans les domaines économique, culturel, politique et institutionnel de la société, est fortement

liée au processus de fragmentation urbaine, à la ségrégation résidentielle et à la formation d'une nouvelle pauvreté urbaine (Link, 2010).

Bien que les itinéraires d'exclusion sociale soient personnels, l'origine de l'exclusion est principalement structurelle, ce qui implique nécessairement la ville. L'exclusion est comprise comme une production sociale dans tous les sens (Bel Adell, 2002, in Link, 2010). Le processus de globalisation, à partir des changements dans l'organisation de la production, de la transformation du marché de travail et des processus de fragmentation urbaine – à la fois micro et macro – changent la structure morphologique, sociale et institutionnelle de la ville, occasionnant des nouvelles formes d'exclusion et de vulnérabilité, à la fois sociales et urbaines. Bref, la globalisation modifie la manière dont les individus construisent leur propre individualité dans la vie quotidienne, impliquant son intégration à l'ensemble de la société (Bauman, 2005).

Dans le contexte latino-américain, la marginalisation (ou l'exclusion sociale comme le concept de dernière génération), semble une situation plutôt historique chronique que le résultat des tendances mondiales. En fait, les inégalités dans l'accès aux biens et services, la pauvreté et la vulnérabilité, ont tous fait l'objet d'études et de diverses politiques depuis plus de trois décennies. Cependant, **même si de nombreux chercheurs urbains latino-américains ont commencé à accepter et à utiliser le concept d'exclusion sociale** (Faria, 1994 ; Ziccardi, 2000), il demeure une **division entre ceux qui favorisent une perspective de redistribution des ressources et du pouvoir, et ceux qui mettent l'accent sur l'intégration, à travers la création d'emploi** (SUR Profesionales Consultores, 2009).

Le Chili n'est pas exonéré des tendances mondiales mentionnées par de nombreuses études urbaines dans la dernière décennie, qui parlent des effets de la mondialisation dans les villes. Parmi ces études, plusieurs montrent que le phénomène de l'exclusion s'est aggravé en termes d'inégalités sociales et de ségrégation spatiale (Sassen, 1994 ; Borja y Castells, 1997 ; Wacquant, 2002, in SUR Profesionales Consultores, 2009). Des facteurs tels que la restructuration économique et la sous-traitance, la désindustrialisation, la précarisation du travail et la polarisation du revenu (Häubermann *et al*, 2001 ; Musterd y Murie, 2001, in SUR Profesionales Consultores, 2009), expliqueraient ces tendances des villes vers une plus grande inégalité sociale et spatiale.

L'effet de telles inégalités urbaines, c'est qu'elles menacent l'inclusion sociale, car elles limitent l'égalité des chances urbaines pour tous les citoyens. Beaucoup n'ont pas accès aux biens et aux droits qui sont reconnus comme des droits universels dans la société. Menacent la cohésion sociale de l'ensemble de la société : l'existence de quartiers exclus qui concentrent conflits sociaux et détérioration physique ; l'existence de quartiers où de nombreuses familles habitent dans des logements au standard déficient, mais aussi entourés d'équipements et d'infrastructures insuffisantes et/ou endommagés ; l'existence de quartiers où règnent le désespoir et la fragmentation sociale, avec un accès limité aux services et à l'emploi, associés à une identité négative qui stigmatise et intensifie le sentiment de décadence, ce qui a certainement des conséquences sur la santé, l'éducation, la sécurité, et des effets psychologiques tels qu'une faible estime de soi et un faible sentiment d'appartenance.

Cette dernière description pourrait correspondre, non seulement à la réalité des villes fragmentées chiliennes mais aussi à des villes du nord, soit en Europe, soit aux États-Unis. L'exclusion sociale est ainsi établie comme un risque inhérent du processus de la mondialisation. Néanmoins, malgré le fait qu'un phénomène similaire se répète dans les trois contextes, la construction de la pauvreté urbaine comme un problème public est différente, répondant aux spécificités de chaque pays. La section suivante a pour but de poser brièvement en revue les différentes manifestations de la pauvreté urbaine dans les trois continents, pour ensuite donner une vision plus particulière de la réalité chilienne.

2. TROIS PARADIGMES DE LA PAUVRETÉ URBAINE DANS TROIS CONTEXTES : MARGINALIDAD EN AMÉRIQUE LATINE, EXCLUSION EN FRANCE ET UNDERCLASS AUX ÉTATS-UNIS

La construction de la pauvreté urbaine est différente dans les trois contextes, ainsi que les caractéristiques propres de la concentration spatiale de la pauvreté. En fait, toute comparaison doit être réalisée avec prudence, en considérant les contextes historiques et en identifiant les mécanismes par lesquels les inégalités sont produites et reproduits. Cela dit, on peut présenter une comparaison entre trois figures de la pauvreté urbaine : l'exclusion en France, l'*underclass* aux États-Unis, et la *marginalidad* en Amérique latine (Fassin, 1996, in Paugam, 1996) – figure qu'il faut toutefois discuter ; et donner aussi de possibles pistes sur les raisons qui font qu'en Amérique latine on n'utilise pas encore le terme d'exclusion sociale. Ces trois représentations de la pauvreté urbaine peuvent mener à trois configurations dans l'espace urbain : la banlieue française, le ghetto noir américain et la ville fragmentée latino-américaine. On commencera par la troisième des figures de la pauvreté urbaine, la *marginalidad*, puis on continuera avec l'*exclusion* en France et on terminera avec l'*underclass* aux États-Unis et ses respectives configurations spatiales.

2.1 Marginalidad

La *marginalité* décrit le phénomène par lequel des fractions croissantes de la population en Amérique latine ne trouvent pas de place dans le système capitaliste de production industrielle. Ce concept remonte aux années 50 lorsque les périphéries urbaines se sont étendues considérablement, notamment dans des grandes villes latino-américaines, en raison de la migration rurale. Elle se présente comme un concept différent de la pauvreté car elle renvoyait, au-delà d'un état, aux mécanismes qui la produisent.

Chaque discipline s'est fait sa propre idée de la marginalité : l'économie par rapport au marché de l'emploi, la psychologie par rapport aux troubles du comportement, et la sociologie en termes de conduites déviantes (Fassin 1996, in Paugam 1996). Mais ce qui est commun à toutes ces interprétations, c'est que jusqu'aux années 70, les phénomènes de la désintégration sociale, la *marginalidad*, et l'informalité que plusieurs sociétés latino-américaines ont expérimentée, ont

été associés à l'idée des processus de modernisation « interrompus » ou des processus de stagnation économique. La thèse générale est que les sociétés latino-américaines n'avaient pas une croissance économique suffisante pour intégrer productivement et générer des conditions de bien-être pour l'ensemble de la population. Les priorités ont été de trouver les manières de susciter la croissance économique et la modernisation, afin d'inclure ceux qui restaient en dehors du système productif (Wormald, 2007). Cet argument est lié aux théories de la dépendance, qui affirment que la pauvreté, l'instabilité politique et le sous-développement des pays du Sud, sont l'effet de processus historiques mis en place par les pays du Nord ayant comme conséquence la dépendance économique du Sud. A la différence de ce que l'on pouvait constater dans l'Europe du XIX^e siècle, dans l'Amérique latine du XX^e siècle, la position de dépendance dans laquelle se trouvaient les économies faisait qu'une partie importante de la population n'était plus « fonctionnelle », créant une masse marginale sans aucune perspective d'insertion.

Plusieurs critiques ont toutefois contribué à remettre en question la marginalité. Dans sa dimension économique, il faut mentionner trois critiques principales. D'abord, le modèle économique et social latino-américain – caractérisé par le fait qu'une partie importante de l'activité économique et sociale se situe en dehors des circuits et des réseaux officiels – ne correspond pas au modèle habituel utilisé pour construire la notion de marginalité, à savoir le modèle européen de sécurité de l'emploi, de protection des salariés par un système assurantiel. En fait, le système plus formel n'offre pas des garanties, mais au contraire : la sécurité sociale est rarement opératoire, la précarité de l'emploi y est la règle, le code du travail peu respecté.

En deuxième lieu, l'absence d'emploi salarié dans les quartiers pauvres des villes ne suffit pas à renseigner sur le niveau socioéconomique ou le statut social, tirés d'activités commerciales ou même mafieuses. Celles-ci peuvent même être supérieures aux activités du travailleur employé dans une entreprise publique ou privée (Fassin 1996, in Paugam 1996). En troisième lieu, la marginalité n'est pas résolue après la réalisation de la croissance économique désirée. En revanche, les nouvelles formes de désintégration et vulnérabilité sociale en Amérique latine sont liées aux processus de croissance et non aux processus de stagnation économique mentionnés ci-dessus (Wormald, 2007).

En troisième lieu, la notion de *marginalidad* a montré des limites importantes dans sa dimension spatiale. Une première limite, c'est que la répartition de la pauvreté urbaine n'est pas limitée aux marges de la ville ; elle se fait plutôt selon un double phénomène de « bidonvilisation » des centres-villes et de croissance périphérique sur des zones non encore équipées. Une deuxième limite, c'est que les quartiers périurbains tendent à perdre les caractéristiques qui les faisaient considérer comme marginaux à cause principalement de la pression foncière. L'hétérogénéité de la trame spatiale périurbaine ne permettrait pas, ni une analyse ni une politique sociale cohérente – cette analyse sera approfondie dans la section suivante sur la *ville fragmentée latino-américaine*.

Le concept de *marginalidad* a aussi été critiqué dans sa dimension culturelle, définie par les approches de la « culture de la pauvreté » qui donnent une sorte de portrait type des familles pauvres latino-américaines, caractérisé par les pratiques addictives, les conduites violentes, le machisme et la supériorité masculine, une préférence pour le présent au détriment d'une planification des projets futurs, etc. Néanmoins, grâce à l'analyse des comportements et de leurs

liens aux contraintes structurelles qui les déterminent, les enquêtes ont réussi à montrer une différenciation importante – et non une uniformisation – des pratiques sociales des « masses populaires », notamment dans le champ politique (elles peuvent montrer une forte participation aussi bien qu'un désintéressement). Certains faits, liés à des contraintes structurelles, sont toutefois observés de manière récurrente : « la précarité des conditions de vie constitue une limitation aux possibilités d'engagement dans des **actions collectives**, en même temps qu'elle détermine les attentes et des revendications prioritaires à l'égard des pouvoirs publics ; dans la mesure où elle établit une chaîne de dépendance à travers laquelle les catégories pauvres peuvent espérer bénéficier d'une protection face à cette précarité, le **clientélisme** est le principal facteur de structuration de la vie politique locale ; dans la mesure enfin où existent dans la société des espoirs de mobilité même réduite, les **tactiques individuelles de promotion sociale** tendent à perdre le pas sur les stratégies collectives de mobilisation » (Fassin, 1996, in Paugam, 1996 : 268). Cet argument est en lien avec les processus d'individualisation de notre société actuelle mentionnés auparavant, dans lesquels les individus sont engagés à être pleinement responsables d'eux-mêmes. Pour les « masses populaires », cela implique de nouveaux processus identitaires et la **transformation des problèmes sociaux en problèmes personnels**, à défaut d'une mobilisation collective improbable.

Finalement, il faut mentionner que même si la revalorisation de l'économie informelle à travers la création de la notion de « secteur informel » par le Bureau International du Travail (début années 70), marque la fin des débats sur la marginalité en Amérique latine, l'usage du concept réapparaît dans des études récentes qui montrent que les conditions de vie dans les milieux pauvres sont le résultat, pas moins qu'avant, de rapports de domination et d'exploitation. La glorification de l'économie qualifiée d'informelle a eu une signification politique au moment où les programmes d'ajustement structurel affectent durement les populations urbaines défavorisées et réduisent les dépenses publiques dans le domaine social. L'utilisation du terme « marginal » apparaît comme une critique de la précarité dans laquelle se situent les groupes marginaux qui vivent l'informalité, qui avait été considérée comme une alternative au capitalisme de marché.

2.2 Exclusion et *underclass*

Les deux autres figures de la pauvreté urbaine sont **l'exclusion en France** et **l'*underclass* aux États-Unis**. Nous avons déjà décrit le phénomène de l'exclusion et sa complexité. L'objectif ici est de faire une comparaison entre l'exclusion et le concept d'*underclass* utilisé aux États-Unis. Cette comparaison est très intéressante pour cette recherche, car elle fait apparaître une partie importante du contexte sociopolitique et culturel propre à chaque pays, mobilisé par les politiques de la ville et les modèles de revitalisation des quartiers sensibles de chacun. Il faut commencer par une description du concept d'*underclass* et quelque information sur son origine.

Les recherches portant sur la pauvreté urbaine aux États-Unis recouvrent trois types d'approche : une première approche **structurale** qui fait reposer la situation des populations

pauvres, et plus particulièrement de la minorité noire, sur les transformations économiques de la société postindustrielle, notamment sur le marché du travail. Une deuxième approche **comportementale**, qui met l'accent sur les conduites et sur la responsabilité des individus incriminés. Et une troisième approche **écologiste**, qui tient compte des effets de territoire, des caractéristiques du quartier et du milieu humain environnant dans l'appréhension de la pauvreté.

De ces trois approches, structurale, comportementale et écologiste, c'est la deuxième qui tient le devant de la scène intellectuelle et politique aux États-Unis. Plutôt qu'une catégorie sociologique, l'origine du concept d'*underclass* n'est **pas académique mais médiatique**. Il entre dans la sociologie de la marginalité urbaine non comme un outil analytique mais comme un objet d'étude, en l'occurrence de croyance collective à élucider (Wacquant, 1996, in Paugam, 1996 ; Bacqué, 2000).

L'*underclass* décrit souvent « un concentré de déviance », des « enclaves permanentes de misère et de vice ». Ce sont les « **mauvais pauvres** » ou les pauvres passifs des quartiers ségrégués, qui ont un style de vie et des valeurs « dysfonctionnelles », qui sont les responsables du déclin de la ville et de leur situation de pauvreté. L'*underclass* est décrite comme une entité constituée d'individus et de familles, en majorité noires, confrontées à un chômage structurel, dépendantes de l'aide sociale et caractérisées par des traits comportementaux tels que l'affaiblissement des liens au travail, l'augmentation des familles monoparentales touchant de très jeunes femmes, la diminution du mariage, l'échec scolaire, l'augmentation de la criminalité notamment chez les jeunes adultes masculins (surtout en raison du trafic et de la consommation des drogues) et, plus généralement, l'isolement social. Pauvreté chronique et isolement social et économique, sont les caractéristiques les plus décisives (Marger, 2008).

La description de l'*underclass* contient une **dimension territorialisée**, parce qu'elle rend compte d'effets de concentration (Bacqué, 2000) et d'isolement social ; et une **dimension ethnique**, car les ghettos ou quartiers ségrégués où habite l'*underclass*, sont des quartiers peuplés par des populations noires victimes de la discrimination raciale. Selon Wacquant (1996), le terme d'*underclass* renvoie à une **réalité sociale et symbolique proprement états-unienne**, sans avoir un véritable équivalent dans l'Europe du fait des profondes différences dans la conception et le traitement politique de la marginalité. À l'inverse, il n'existe aux États-Unis ni l'emploi du terme « nouveaux pauvres » ni celui d'exclusion, simplement absent de la littérature sur la pauvreté urbaine. Quelle est la raison de ces différences si profondes ?

Une analyse certainement éclairant est celle de Donzelot et Jaillet (1997), concernant les convergences et divergences des politiques d'insertion de l'Europe et des États-Unis. Les divergences de regard sur la pauvreté urbaine, et subséquentement, sur les politiques d'insertion, résident dans la différence des **traditions sociopolitiques** entre l'Amérique du nord et l'Europe. En deux mots, les individus qui constituent l'*underclass* aux États-Unis seraient **coupables** de leur condition, alors que les exclus dans l'Europe seraient **victimes** du système social ou d'un blocage social qui ne leur permette plus la mobilité sociale ascensionnelle. Dans le premier cas, ce qui compte d'abord c'est la liberté de l'individu, sa capacité à effectuer un choix moral, son effort et la responsabilité qui vont de pair avec la liberté. Dans le deuxième cas, ce qui compte est l'égalité, la certitude que la liberté des individus passe par leur émancipation, et que celle-ci nécessite une

remise en question des rapports sociaux et les inégalités injustifiées qu'ils entretiennent (Donzelot et Jaillet, 1997).

Cette distinction présente à la fois un parallèle avec le rôle de l'État dans chaque tradition sociopolitique. Du côté américain, l'État n'est utile qu'à la marge, il reste faible et laisse les pouvoirs locaux et les communautés développer leur capacité d'action collective (celles-ci sont les véritables sujets de l'action publique). La désolidarisation s'y traduit par une critique à la **dépendance au welfare** qui interroge sa (mauvaise) utilisation par une population qui est soupçonnée d'avoir décidé de **toucher les allocations plutôt que de travailler**. C'est pour cela que l'État a décidé d'instaurer le principe de **workfare** (*work* en échange de *welfare*) contre ce droit à l'assistance. **Le citoyen doit mériter sa protection**, l'assistance doit être exceptionnelle et occasionnelle.

Du côté européen, l'État est nécessaire à la limitation des relations de domination et à la construction de la société. L'État-providence représente l'instrument du secours à l'individu et de son émancipation. La preuve en est l'instauration du **revenu minimum d'insertion** ; d'un part, c'est un droit à un revenu, et non pas à une assistance ; d'autre part, il ne représente pas seulement une aide financière, mais aussi une manière de retrouver une place dans la société (un simulacre de lien social, comme détaillé ci-dessous).

2.3 *Marginalidad, exclusion et underclass*

Au terme de la présentation des figures de l'**underclass** américaine, de l'**exclu** européen et du **marginal** latino-américain, il est possible de faire les observations suivantes. En premier lieu, l'image du *marginal* latino-américain ressemble à l'image de l'individu *underclass* américain, dans le sens comportemental : le *marginal* serait plus proche de l'image du coupable que de celle de la victime dans l'imaginaire collectif d'une partie de la société latino-américaine, quoique cette affirmation ne puisse pas être généralisée à l'ensemble du contexte latino-américain. Coupable car il présente des traits comportementaux tels que l'affaiblissement des liens au travail, la grossesse chez les adolescentes, la diminution du mariage, l'échec scolaire, l'augmentation de la criminalité notamment chez les jeunes adultes masculins, etc. ; mais surtout il évoque, dans une portion importante de la population, l'image du « mauvais pauvre » ou « du pauvre passif » qui ne fait pas d'efforts pour changer leur situation.

En effet, selon la *World Values Survey*¹⁷, face à la question *Why are people in need* (Pourquoi il existe des gens dans le besoin ?), 60% des états-uniens considèrent que les pauvres sont paresseux et manquent de volonté, contre seulement 26% des Européens. Pour les latino-américains, notamment les chiliens, ce chiffre atteint 40% ce qui confirme en partie les images décrites (l'Argentine atteint 34%, le Mexique 39%, le Brésil 27%).

¹⁷ La *World Values Survey* est un réseau de scientifiques qui conduit des sondages sur des valeurs et du bien-être dans plus de 80 sociétés. <http://www.wvsevdb.com/wvs/WVSAalyzeSample.jsp>. Consulté le 15 septembre 2010.

Cependant, cette éventuelle convergence entre l'*underclass* et les *marginaux* est discutable pour deux raisons. La première, et la plus évidente, c'est la prépondérance du facteur racial dans la figure de l'*underclass*. Ce facteur racial n'est pas si présent dans la définition de la marginalité latino-américaine, il l'est peut-être davantage au Brésil – et il n'est pas si présent non plus dans la définition de l'exclusion sociale française.

La deuxième raison pour laquelle la convergence entre l'*underclass* et la marginalité est problématique, c'est parce que la dépendance à l'assistance sociale du *marginal latino-américain* n'était pas avérée à l'époque où la figure du *marginal* s'est cristallisée. Il faut rappeler que la notion de marginalité remonte aux années 50 et que, à ce moment-là, ce n'était pas possible de parler de *Welfare State* comme en Europe occidentale ou même aux États-Unis, bien que, à cette époque, émerge en Amérique latine un État plus interventionniste en matière économique et sociale (Compagnon, 2005, in Ocampo et Martin, 2005), mais d'une manière plutôt timide.

Finalement, même si le terme d'*underclass* ne répond pas à une construction théorique ou académique, mais plutôt à une image collective créée par les médias, ce terme d'*underclass* – aussi bien que le concept d'exclusion et de marginalité – a établi des obstacles à la compréhension « des multiples dynamiques sociales qui alimentent le retour de la misère, de la violence et de la déréliction urbains dans des sociétés qui croyait jusqu'il y a peu s'en être définitivement guéries » (Wacquant, 1996, in Paugam, 1996 : 261).

3. TROIS CONFIGURATIONS SPATIALES DE LA PAUVRETÉ URBAINE : VILLE FRAGMENTÉE LATINO-AMÉRICAINNE, BANLIEUE FRANÇAISE ET GHETTO AMÉRICAIN

Les trois figures de la pauvreté urbaine qui ont été présentées – l'exclusion, l'*underclass*, et la *marginalidad* – peuvent mener à la fois à trois configurations dans l'espace urbain : la banlieue française, le ghetto noir américain et la ville fragmentée latino-américaine¹⁸. C'est qui est intéressant dans les cas français et latino-américain, ce que les études empiriques centrées sur les violences urbaines et la délinquance, ne cessent pas de mobiliser des références théoriques propres aux ghettos américains : le « ghetto français » ou des processus de « ghettoïsation » au Chili. Néanmoins, par-delà d'apparentes similitudes dans les trois cas – chômage, pauvreté, échec scolaire, ségrégation, violences urbaines – la **logique de ségrégation raciale**, d'une part, et les **situations d'exclusion sociale et économique** d'autre part, différencient radicalement le ghetto noir américain des banlieues françaises et les périphéries latino-américaines.

¹⁸ Autrement dit, la *favela* au Brésil, la *villa miseria* en Argentine, le *rancho* au Venezuela, les *poblaciones* au Chili, etc.

3.1 Banlieue française versus ghetto noir américain

Dans les cas des États-Unis et de la France, les traditions culturelles et politiques sont différentes, mais les questions posées peuvent être considérées, au moins partiellement, comme de plus en plus similaires. Les processus sociaux à l'œuvre dans la production de l'exclusion ne sont pas si éloignés. Comme nous l'avons mentionné ci-dessous, malgré les différences, il existe un problème auquel s'affrontent la politique de la ville française et son équivalent états-unien : la « **nouvelle question urbaine** » (Donzelot et Jaillet, 1999). Elle est caractérisée par des zones où s'accumulent les pauvres et les causes de la pauvreté. Siège d'émeutes sporadiques depuis la désindustrialisation des années 80 qui affectent la population peu ou pas qualifiée qui y habite. Ce sont les banlieues d'habitat social en France et les *inner cities* aux États-Unis. **Violence urbaine et logique de séparation** sont des éléments qui caractérisent la nouvelle question urbaine, et qui sont toutes les deux présentes en France et aux États-Unis.

Néanmoins, en France la question posée n'est pas celle du ghetto, mais celle de **l'intégration des quartiers multiculturels**. C'est vrai que la France est de plus en plus confrontée à des questions ethniques qui se combinent avec la relégation spatiale et le problème plus classique de l'emploi. De sorte que l'évolution des quartiers sensibles donne du poids à la thèse des dynamiques du ghetto. Cependant, la récente évolution du ghetto noir américain est à l'inverse de l'évolution des quartiers sensibles en France : de l'exclusivité de la thèse raciale de la ségrégation des ghettos, on est passé donner de plus en plus d'importance aux variables socio-économiques (Avenel, 2007).

Cette discussion sur la validité de la comparaison ghetto américain/banlieue française, constitue un débat sociologique très ambivalent en France. Même si la plupart des chercheurs reconnaissent que les ghettos et les banlieues ne sont pas comparables, les positions varient depuis des chercheurs qui postulent l'existence de différences radicales, à des chercheurs qui soutiennent l'idée d'une convergence. Après avoir mentionné les similitudes, ce qui nous intéresse ici, c'est de repérer les différences entre les deux, et ensuite, d'essayer de faire un exercice similaire avec la ville fragmentée latino-américaine.

L'analyse comparative la plus citée sur le ghetto américain versus la banlieue française, est celle de Loïc Wacquant (2006). Elle est aussi la plus radicale, car elle déclare que parler de « ghetto français » est une absurdité sociologique (Wacquant, 2006)¹⁹ Wacquant compare plusieurs indicateurs d'exclusion entre la cité *Quatre mille* de **la Courneuve à Paris** et les quartiers

¹⁹ En effet, Wacquant évalue le livre d'Eric Maurin *Le ghetto français* comme « The latest avatar of this fad » ou le dernier avatar de cet engouement. Il affirme que ce livre présente une discussion confuse de la dimension spatiale de l'inégalité, qui reprend les normes états-uniennes de la thématique des « effets de quartier », tout en ignorant les nombreuses recherches effectuées sur le sujet. Il confond la différenciation spatiale, la ségrégation, les inégalités et la mobilité ; et présente comme un développement nouveau et inquiétant la formation des nouvelles zones « de l'entre soi » de la classe supérieure, alors qu'elles ont existé pendant près d'un siècle.

noirs du **South Side de Chicago** : niveau de pauvreté, structure de la famille – familles monoparentales –, taux de chômage, composition par âge – prédominance des jeunes –, composition raciale – concentration de « minorités » –, ségrégation raciale résidentielle, taux de mortalité des nourrissons, stigmatisation résidentielle, etc. Bref, des **similarités apparentes dans l'évolution morphologique et le vécu des populations masquent de profondes différences d'échelle, de structure et de fonction**. Il n'existe pas seulement une différence de **degré** mais une différence de **nature**.

Parmi les **similarités montrées par l'auteur**, on peut mentionner : une atmosphère de monotonie et de **désespoir**, la vie étant ressentie comme ralentie, ennuyeuse et incertaine. Ces lieux sont brutalement délimités dans leur contexte urbain respectif, reconnus par leurs habitants comme des **endroits d'échec**, où la mobilité est descendante et la marginalité prolongée. Les habitants de ces lieux croient que la **stigmatisation territoriale** liée au fait d'y habiter affecte leurs possibilités économiques et sociales, en réduisant leurs chances d'obtenir un emploi, un logement et même de pouvoir établir des contacts interpersonnels. Cette stigmatisation détermine aussi un affaiblissement des conditions pour la solidarité et l'action collective, à cause de l'évitement mutuel et la méfiance (Wacquant, 1993, in McFate, Lawson et Wilson, 1993). Finalement, ces lieux ont souffert d'une détérioration des logements à grande échelle et d'une dépopulation sévère, aussi bien que de taux de chômage élevés, etc.

Néanmoins, derrière ces similitudes apparentes, se cachent d'**importantes différences structurales**. En premier lieu, il y a une nette différence de **taille** : du côté français, aucune cité n'atteint un dixième de la taille de l'un des ghettos américains : 13 000 habitants dans 348 mètres carrés versus 300 000 dans plusieurs centaines de kilomètres carrés. Dans les banlieues françaises, les familles ont tendance à briser les barrières géographiques, lorsqu'elles vont travailler et consommer en dehors de cet espace. Du côté états-unien, au contraire, le ghetto ne représente pas seulement un habitat isolé qui concentre des familles pauvres et reléguées, mais un continent doté de sa propre division sociale du travail et d'une certaine autonomie institutionnelle, ce qui fait que les ghettos peuvent fonctionner par eux-mêmes. Le *South Side* de Chicago est une véritable « ville noire dans la ville », contenant un réseau d'organisations (magasins et bureaux de crédit, écoles et églises, médias, associations d'entraide, cliniques et organisations politiques, etc.), qui sont parallèles à ces organisations dont les noirs ont été habituellement exclus.

En deuxième lieu, le ghetto américain est **mono-racial** et clos sur lui-même alors que les cités françaises sont **multiculturelles** et ouvertes (Avenel, 2007 : 29). Une des données intéressantes présentées par Wacquant, c'est que 97% des femmes noires états-uniennes épousent des hommes noirs, alors qu'une majorité de femmes immigrantes et leurs filles en France épousent un homme en dehors de leur groupe (Wacquant, 2006 : 15). De plus, les niveaux de pauvreté, l'état du logement, les conditions matérielles et la violence, sont beaucoup plus dégradées dans le ghetto américain que dans la banlieue française. Le tableau suivant résume les principaux indicateurs d'exclusion mentionnés par Wacquant dans son étude, et montre les différences entre le ghetto noir américain et la banlieue française.

Bref, selon l'auteur la fréquence cumulative de la ségrégation, la pauvreté, l'isolement et la violence supposent une intensité tout à fait différente aux États-Unis. L'auteur explique que la

gravité du problème de la pauvreté est encore accentuée aux États-Unis, car **la comparaison des deux lieux confronte, en fait, une situation française exagérée** avec la Courneuve (un degré de privation économique anormalement élevé par rapport aux normes nationales), **avec un ghetto américain de pauvreté modérée** (il est classé 13^e sur l'échelle de la pauvreté parmi les 26 *Community Areas* ou zones communautaires de Chicago). D'autre part, selon l'auteur la politique d'abandon urbain de Washington ne peut pas être comparée avec la politique de la ville en France, notamment les plans de rénovation des « quartiers sensibles » (Programme de *Développement social des quartiers*) qui sont commencés au milieu des années 80, qui reflètent une volonté collective et une responsabilité politique diamétralement opposées à l'attitude de « négligence bienveillante » des autorités américaines (Wacquant, 2006).

Selon Wacquant (1995), il existe un important contraste entre la banlieue française de La Courneuve et le ghetto noir américain de Woodlawn, South Side Chicago, en termes de présence des associations et d'organismes publics. Selon l'auteur, La Courneuve semble souffrir d'une hyper-pénétration des institutions publics, aussi bien que de la présence d'associations, alors que le ghetto Woodlawn souffre d'un désengagement et d'un effondrement des institutions publiques. Il faut prendre en compte, cependant, que le contexte organisationnel décrit par Wacquant peut avoir changé radicalement depuis qu'il a réalisé son étude : par exemple, il est probable que la présence des associations dans le ghetto américain de Woodlawn puisse avoir augmenté pendant les dernières deux décennies, notamment la présence de *Community Development Organizations* (CDC). En tout cas, l'observation de Wacquant est en résonance avec celle de Bacqué (2000), qui indique que, selon une étude réalisée sur 130 CDC aux États-Unis, celles-ci ne sont que 23% à intervenir dans les quartiers les plus difficiles, intervenant surtout dans des quartiers mixtes. En revanche, Donzelot (2003) observe un rôle prépondérant des CDC dans les réponses à la crise urbaine aux États-Unis. Ces divergences sur le rôle des CDC seront abordées dans un chapitre suivant.

Tableau N°1 : Comparaison entre quelques indicateurs d'exclusion sociale en La Courneuve – France et le South Side Chicago – États-Unis

INDICATEUR	LA COURNEUVE – France (ou la France ou l'Europe selon l'indicateur)	SOUTH SIDE CHICAGO – USA (ou Chicago selon l'indicateur)
Emploi (début des années 90)	Presque 50% des habitants adultes de La Courneuve ont un emploi	16% des habitants au cœur du ghetto de Chicago ont un emploi
Taux de mortalité des nourrissons	8 pour 1000 (à peine plus élevé que l'Île de France)	30 pour 1000 (3 fois le niveau de l'État d'Illinois)
Taux de familles mono-parentales	6% des ménages	60 à 80% des ménages
Ségrégation raciale résidentielle (<i>dissimilarity index</i>²⁰)	40 (rarement) (sur un maximum de 100) dans les logements publics en Europe continentale	91 (sur un maximum de 100) dans la ville de Chicago
Taux d'homicides (1990)	1,3 pour 100 000 habitants en France (les taux pour la plupart des catégories de crimes à La Courneuve sont inférieurs à ceux qu'ils sont à Paris ; les homicides une rareté)	100 pour 100 000 habitants dans le South Side (dix fois la moyenne nationale et 75 fois le taux en France)
Niveaux de pauvreté ou besoin d'allocation social pour survivre²¹	La moitié des ménages ont le droit aux allocations familiales ; 28% a également reçu une aide au logement	Presque 50% des ménages en dessous du seuil de pauvreté (presque la moitié des ménages dépende de l'aide sociale pour la survie)
Revenu familial	80% familles ont des revenus inférieurs à la moyenne régionale (ce qui correspond pourtant à la plus élevée du pays)	Revenu médian des familles de U\$7,000, contre un revenu national moyen de U\$31,000 pour une famille blanche

Source : Elaboration propre basée sur Wacquant, Loïc, *French 'banlieues' and Black American Ghetto: From Conflation to Comparison*, Qui Parle 16-2 (Spring 2006)²². Les données correspondent, en général, au début des années 90.

²⁰ Le *dissimilarity index* indique le pourcentage d'individus d'un des deux groupes qu'il faudrait remplacer dans d'autres unités spatiales de base afin d'obtenir un mélange uniforme des deux catégories raciales identiques dans toutes les unités spatiales de base de la zone considérée.

²¹ Il est intéressant que, pour le cas français, aucun chiffre exact du niveau de pauvreté ne soit indiqué par l'auteur.

²² Le tableau correspond à une élaboration personnelle qui résume les principaux indicateurs d'exclusion présentés par l'auteur. La comparaison n'est ni facile ni évidente pour tous les indicateurs (notamment dans le cas des niveaux de pauvreté), car ils représentent différents types de données (ou échelles de données) élaborées dans chaque pays.

3.2 La ville fragmentée latino-américaine

Peut-on faire un parallèle de ces réalités propres au ghetto américain et la banlieue française avec la **ville fragmentée latino-américaine** ? La réponse la plus lucide est probablement non. Tout simplement pour la même raison que Wacquant donne à propos de l'absurdité sociologique de parler de « ghetto française » : on ne peut pas faire une simple approximation d'une de ces deux figures avec celle de la *ville fragmentée latino-américaine*. D'autant que la figure de la *ville fragmentée latino-américaine* apparaît, elle-même, comme une généralisation et une simplification des réalités urbaines des villes dans l'Amérique latine. En évoquant le même auteur, il faut travailler dans chaque contexte national et historique pour bien repérer, à la fois, les éléments communs et les spécificités : « Les *mécanismes génériques* qui produisent la marginalité urbaine, comme les *formes spécifiques* qu'elle revêt, deviennent pleinement intelligibles dès lors qu'on se donne la peine de les replacer dans la matrice historique des rapports entre les classes, l'État et l'espace caractéristique de chaque société à une époque donnée. C'est à dire que **nous devons travailler à développer des images plus complexes et plus différenciées des « damnés de la ville » si nous souhaitons saisir correctement leur situation sociale et élucider leur destin collectif dans des contextes nationaux différents** » (Wacquant, 2006 : 6).

Néanmoins, l'analyse qu'exige Wacquant pour repérer les mécanismes génériques et les formes spécifiques qui produisent la marginalité urbaine, dépasse le cadre de cette étude. En revanche, ce que je me propose de faire ici, c'est de mettre sur la table une discussion assez actuelle au Chili : quel cadre conceptuel faut-il utiliser pour mieux rendre compte du problème de la concentration spatiale des inégalités sociales, de son évolution récente et de sa complexification ? Deux approches s'affrontent : la ségrégation et la fragmentation, la première étant plus employée. La réflexion se trouvant derrière le choix d'un des deux cadres conceptuels est développée ci-après.

La **ville fragmentée** est définie comme une ville dans laquelle **l'espace est divisé en multiples frontières** et non en catégories centre/périphérie qui ont dominé jusqu'aux années 80. La notion de fragmentation est apparue à la fin des années 80 dans la littérature concernant la ville. Elle met en relation :

- (i) **Des dimensions spatiales** : déconnexion physique, discontinuités morphologiques
- (ii) **Des dimensions sociales** : repli communautaire, logiques d'exclusivité
- (iii) **Des dimensions politiques** : dispersion des acteurs et autonomisation des dispositifs de gestion et régulation urbaine (Prévôt Schapira, 2001), c'est-à-dire, qu'il n'existe pas de figure d'agglomération.

Il existe un consensus parmi les chercheurs urbains latino-américains, pour dire que les processus de restructuration économique, productive et institutionnelle des pays de la région à partir les années 80, sont des processus structurels à long terme, poussés en grande partie, par les régimes dictatoriaux enclins à l'introduction de modèles économiques néolibéraux qui ont accéléré les processus de modernisation capitaliste dans la région. En outre, pendant les années

90, cette période de restructuration coïncide avec l'avènement des processus de mondialisation à la fois économique, culturel, écologique, technologique, etc., générant une prise de conscience du global, dans le sens que tout fait local peut toucher le monde entier (Beck, 1998).

Ainsi, nous observons une ville sans un centre – mais avec plusieurs centres –, une région urbaine organisée autour des fragments dispersés, reliés par des infrastructures en transports, mais sur une structure, en général, considérablement ségrégée. Cette dispersion urbaine semble être l'une des caractéristiques territoriales du nouveau modèle socioéconomique, qui est liée à la nouvelle structure productive, dans un contexte de globalisation où la dispersion urbaine est associée à une **super-spécialisation fonctionnelle dans la ville**. Cela s'est traduit par l'émergence de plusieurs centres spécialisés – soit de commerce, d'industrie, de services ou de résidences – interdépendants et complémentaires, mais fortement discriminants, car ils sont reliés par leur niveau de fonctionnalité (Link, 2007)²³.

L'immense périphérie urbaine latino-américaine souffre de plus en plus d'une logique de séparation et de fragmentation – sociale et urbaine – dans laquelle l'écart entre pauvres et nantis s'accroît de plus en plus, et où émergent des « enclaves » résidentielles. Ainsi, le terme de fragmentation est-il utilisé pour analyser un phénomène de plus en plus fréquent dans la métropole latino-américaine : celui de la proximité des riches et pauvres, mais dans des espaces hermétiquement fermés, ce qui établit des relations asymétriques entre les deux parties de la ville. La matérialisation, de plus en plus visible, des processus de séparation, d'isolement – exclusion et **archipellisation urbaine** – par des murs, des clôtures et des barrières, « douanes privées », a largement contribué à la banalisation du terme de fragmentation (Prévôt Schapira, 2001).

Ces éléments peuvent être résumés à partir d'une distinction assez éclairante entre une fragmentation urbaine *micro* et *macro* (Link, 2008) : **fragmentation urbaine micro**, se référant au processus de fracture sociale décrits avant, liés à l'éloignement et l'isolement social qui se matérialisent dans le cas des quartiers fermés, dont les murs permettent de protéger leurs membres du monde extérieur ; **fragmentation urbaine macro**, entendue comme une diversification et une spécialisation fonctionnelle dans l'espace, associée à la restructuration productive de l'économie ainsi qu'aux changements économiques et culturels dans le domaine de la consommation.

Bref, cette restructuration correspond au passage entre une économie fondée sur la « substitution d'importations » (qui a caractérisé les économies latino-américaines après la crise de 1930 jusqu'à les années 70), à une **économie capitaliste mondialisée qui revalorise le rôle des zones métropolitaines**, et qui par conséquent, **transforme la structure et le fonctionnement de la ville**. Cette restructuration économique a produit, en plus de la tertiarisation et de la réorientation vers le secteur des services, une spécialisation industrielle des espaces dans la ville. La forme même prise par l'accumulation capitaliste depuis les années 80, renouvelle les espaces qui ont été traditionnellement associés à la production industrielle classique, leur donnant des fonctions et

²³ Cette dispersion urbaine semble caractéristique notamment dans le cas du Santiago du Chili, où jusqu'aux années 60 a prévalu un modèle traditionnel de la ville, avec un centre unique – financier, commercial, politique et culturelle – servant tout la ville.

significations nouvelles et diverses. Ces nouvelles formes dans la ville se matérialisent par les districts de services spécialisés pour la production, des centres commerciaux, et des aires industrielles de nouveau type, connectées par une structure de réseaux à l'échelle métropolitaine.

Cependant, la **fragmentation urbaine micro** renvoie à la notion de **ségrégation** (Link, 2008). Quel terme utiliser alors : ville fragmentée, ville ségrégée, ville duale ? **Nous avons choisi le concept de fragmentation urbaine – micro et macro – même si, en général, c'est celui de ségrégation le plus utilisé.** Ce qui est intéressant ici, c'est de mettre en évidence un problème méthodologique lié aux échelles urbaines, spatiales, sociales et temporelles dans les études de la ségrégation urbaine. De quoi parle-t-on : du quartier, d'une partie de la ville ou de l'ensemble ? De la ville ou de la métropole ? Si nous ajoutons que la ségrégation est avant tout un processus, la complexité est encore plus grande. Nous ne sommes pas en situation de clarifier ni de débattre plus largement d'un sujet si complexe. En conséquence, nous nous limiterons à donner quelques éléments de discussion.

Le « fragment » pour la fragmentation, le « ghetto » pour la ségrégation, sont des objets d'étude statiques qui ne prêtent pas attention aux mouvements (Capron, 2006 ; Jirón, 2007). Mouvements de quoi ? Des activités industrielles, économiques ; du transport. Mais aussi « de qui » : mouvements **des habitants, des gens**. Ainsi, une complexité croissante s'ajoute aux processus auxquels nous sommes confrontés : l'unité spatiale à étudier, l'échelle choisie ; mais plus encore, la ségrégation ou la fragmentation qui touchent des **personnes et des activités** qui changent, qui se bougent dans la ville... ou la métropole.

Dans ce contexte, de nouvelles échelles d'analyse de la ségrégation ont vu le jour (Sabatini, Cáceres et al, 2001 ; Dureau 2004, in Capron, 2006 ; Sabatini et Sierralta, 2006), ce qui montre que le tissu socio-spatial des grandes villes a beaucoup évolué sous : (i) la pression immobilière : la gentrification, le développement des communautés fermées (*gated communities*) et d'autres types d'ensembles résidentiels avec des services de sécurité ; et (ii) la montée de la criminalité et de la violence urbaine. Par rapport au premier point, il est nécessaire de remarquer que le modèle de ségrégation socio-spatiale en Amérique latine change ; cette modification complexifie la simple distinction entre des zones « nanties » et des zones « pauvres ». Le développement des communautés fermées dans des zones périphériques où habitent des populations pauvres, répond à une pression immobilière, mais celle-ci répond, à son tour, aux nouvelles demandes des groupes aisés, liées à un style de vie en accord avec ses idéaux, à partir des solutions moins chères (Sabatini, 1999). C'est l'aspiration des ménages d'accéder à une maison individuelle, à une plus grande liberté, avec une grande capacité de consommation, qui montrent un fort repli sur l'espace privé, ainsi qu'une forte dépendance au transport privé et aux technologies de l'information.

En conséquence, souvent des zones riches sont contigües à des zones populaires, à l'échelle de quelques blocs. Est-ce que cela représente une diminution de la **ségrégation résidentielle** ? Revoyons les éléments de définition ou les dimensions de la ségrégation (Capron, 2006 ; Sabatini y Sierralta, 2006 ; Agostini, 2010) :

Tableau N°2 : Eléments de définition ou dimensions de la ségrégation, trois exemples

Sabatini y Sierralta, 2006	Capron, 2006	Agostini, 2010
La tendance de certains groupes sociaux à se concentrer dans quelques zones de la ville	Distribution résidentielle inégale de la population dans l'espace, cet espace se référant au corpus, classique, de la division sociale de l'espace	Inégale distribution des groupes de la population dans le territoire. Définition venue de la littérature économique, qui a à voir avec un équilibre dans le marché immobilier caractérisé par des disparités dans la localisation physique des foyers appartenant à différents groupes raciaux, ethniques et socioéconomiques (Vigdor, 2008)
La conformation de zones urbaines avec un haut degré d'homogénéité sociale	L'inégalité d'accès aux services et aux équipements urbains, se référant aussi à la mobilité des personnes	
La perception subjective sur la ségrégation « objective » des habitants des quartiers ou des groupes ségrégués, ainsi que des habitants « externes »	Spatialisation de la distanciation sociale entre les groupes	

La ségrégation résidentielle peut être un phénomène spatial indépendant de la distribution du revenu et des différences sociales, bien que la ségrégation résidentielle soit liée à ces deux phénomènes et puisse les affecter, par exemple, par sa contribution à amplifier les inégalités.

On pourrait dire que l'installation des groupes nantis dans des communes traditionnellement pauvres, faciliterait la réduction de la ségrégation (spatiale). On pourrait dire que le rapprochement géographique entre défavorisés et nantis, représenterait des avantages pour les premières ; ou que les communautés fermées produisent des opportunités d'emploi (généralement non qualifié) et qu'elles constituent une niche de marché afin que les habitants des quartiers défavorisés développent des activités de vente au détail et similaires. En plus, on pourrait ajouter qu'elles entraînent une modernisation des zones défavorisées dans lesquelles elles se sont installées, car des équipements et des infrastructures émergent grâce à la nouvelle capacité de consommation qui arrive avec les habitants plus aisés, ce qui impliquerait une stimulation économique dans la zone et une amélioration de l'environnement (par exemple, supermarchés, banques et d'autres types de services).

Néanmoins, est-ce que cette diminution de la **ségrégation spatiale** implique une diminution dans la **ségrégation sociale** ? Quels sont les impacts réels de cette diminution de la ségrégation résidentielle dans les périphéries pauvres au regard de l'exclusion sociale ?

Que l'on utilise le concept de fragmentation *micro* ou de ségrégation, leur diminution impliquerait de formuler un changement dans la situation d'exclusion social urbaine dans la ville, c'est-à-dire, le rapprochement géographique entre défavorisés et nantis. Celui-ci impliquerait un rapprochement des opportunités des quartiers sensibles. Quel serait le vrai impact de cette

diminution de la ségrégation résidentielle pour les habitants défavorisés ? Implique-t-elle une amélioration des services municipaux, en particulier de l'éducation et de la santé (un effet redistributif) ?

Par ailleurs, la **mobilité** met en question la relation traditionnelle de la population avec le territoire. Les habitants non seulement « résident », mais ils se mobilisent. Les pratiques spatiales sont de plus en plus discontinues – en termes d'espace et de temporalité. Cela implique que la ville change dans la forme – elle est « intermittente » dans l'extension de l'espace de l'action des individus – en observant les échelles micro, meso et macro. Réaliser des analyses considérant ces multiples échelles, qui utilisent des procédures statistiques complexes, permettrait de mieux apprécier la ségrégation. L'inégalité urbaine manifestée à travers l'opportunité d'accéder à l'éducation, la santé, l'emploi (de qualité), n'est pas révélée à partir de l'analyse de la ségrégation résidentielle. Aussi, il n'est pas possible d'affirmer que la diminution de la ségrégation résidentielle permettra d'éliminer l'inégalité (Jirón, 2007).

L'approche classique pour comprendre la ségrégation – de plus en plus appréciée comme un processus et non pas de manière statique – est de moins en moins pertinente. Les habitants habitent à différentes échelles, avec des objectifs différents et à des rythmes différents. **Il faut adopter une observation multi-échelle qui prend en compte les interrelations et la logique organisationnelle de la ville actuelle.** Pour cette raison, la notion de fragmentation urbaine micro et macro répond bien à cette complexification du phénomène.

Cette discussion semble très intéressante, mais elle va au-delà des objectifs de cette recherche. Ce qui nous intéresse ici est de préciser le concept de fragmentation sociale urbaine, parce qu'il caractérise justement le phénomène de la proximité des riches et pauvres, mais dans des espaces fermés, déterminés par des processus de séparation, d'isolement et d'exclusion par de murs. Bien que la ségrégation socioéconomique résidentielle puisse diminuer, et donc la distance géographique entre pauvres et nantis, il existe toujours une logique de séparation et de désintégration sociale, qui implique la persistance des effets négatifs de la ségrégation : dans l'accès à la qualité de l'éducation et la santé, dans les niveaux de revenus/dépenses des municipalités, dans l'accès à des emplois stables (et pas seulement le niveau de revenu moyen par habitant à l'échelon communal) ; et aussi des effets dans l'intégration sociale. **C'est l'inégalité de la distribution spatiale des problèmes sociaux qui pose un problème à la société.** Il n'existe pas une vraie intégration sociale entre des différentes classes sociales : il continue à exister des mécanismes d'évitement entre elles. Ou du moins, la mixité sociale relative ne produit pas nécessairement des interactions entre des groupes différents (Capron, 2006 ; Escolano y Ortiz, 2007).

Plus radicalement, l'étude de la ségrégation est une tâche méthodologique si complexe, que **plusieurs auteurs ont questionné sa pertinence ou même son existence comme un problème ou comme objectif concret des politiques publiques urbaines au Chili** (Ruiz-Tagle y López, 2014 ; Agostini, 2010). Ces travaux ajoutent des éléments de discussion autour des politiques d'intégration socio-spatiale basées seulement sur la dimension de la ségrégation résidentielle – par exemple, la subvention de processus de colonisation des élites dans la périphérie, dont les effets ne sont pas encore démontrés comme étant positifs (Ruiz-Tagle y López, 2014).

En deuxième lieu, ces travaux ajoutent des questionnements profonds sur l'inexistence d'un consensus autour des niveaux et de l'évolution de la ségrégation socio-spatiale – en prenant comme exemple la Région métropolitaine au Chili –, à la différence des phénomènes de la pauvreté et de l'inégalité qui eux font consensus. La perception négative de la ségrégation à Santiago du Chili n'est pas toujours bien soutenue par une analyse empirique rigoureuse. Les études classiques sur la ségrégation au Chili ne considèrent pas les limitations statistiques et la qualité des données utilisées, et néanmoins, elles continuent à fournir des faibles preuves sur la ségrégation et à offrir des recommandations aux politiques urbaines. En revanche, la **pauvreté** et les différences dans le **capital humain** sont des problèmes de plus grande ampleur (avec une évidence empirique indiscutable), et donc, ils devraient avoir une plus grande priorité dans le débat public (Agostini, 2010).

Il est inévitable de se rappeler ici les questionnements autour des efforts pour produire de la **mixité sociale** : « les vertus prêtées à la mixité sont de plus en plus contestées par les spécialistes de l'urbain, y compris parmi les plus à gauche ; de plus en plus de chercheurs considèrent que l'enjeu est avant tout la solidarité redistributive et que cette solidarité ne passe pas nécessairement par un mélange social plus ou moins imposé (...) la bonne voie pour l'action publique se situe probablement dans un **mélange de redistribution des populations et de développement local** » (Charmes, 2009). Le débat *people versus place* est ainsi plus pertinent que jamais.

J'ajouterai toutefois qu'il est nécessaire de préciser la **solidarité redistributive territorialisée**, pour ne pas clore le débat *people versus place*. En rappelant la *question urbaine* décrite dans le chapitre 1 et les observations ci-précédentes, **il semble approprié de traiter les problèmes sociaux et déployer l'action publique avec une approche territoriale, non au nom d'une diminution de la ségrégation résidentielle ou socio-spatiale, mais plutôt en faveur d'une ville plus juste, au nom de la diminution de la concentration spatiale des inégalités, au nom de la diminution des exclusions sociales**, en favorisant l'accès aux systèmes fonctionnels de la société (voir figure N°1 à la fin du chapitre 1) :

- Le logement, espaces publics, mobilité, sécurité, services (droits urbains)
- L'éducation
- La santé
- Le travail
- La capacité de consommation
- Les réseaux sociaux (capital social)
- L'identité et la culture

L'exclusion sociale ne peut pas être abordée comme un phénomène unidimensionnel, mais comme un problème qui comprend de multiples dimensions, dont les dimensions économique, résidentielle, du travail, formative, socio-sanitaire, relationnelle, citoyenne et participative, etc. Ces dimensions doivent, à leur tour, être combinées selon trois axes transversaux : ethnie, genre, âge (Subirats, 2006). Plutôt que la ségrégation, c'est la concentration des inégalités qui nous interpelle, la notion de fragmentation urbaine étant plus adéquate à nos objectifs.

4. LA VILLE DE SANTIAGO DU CHILI

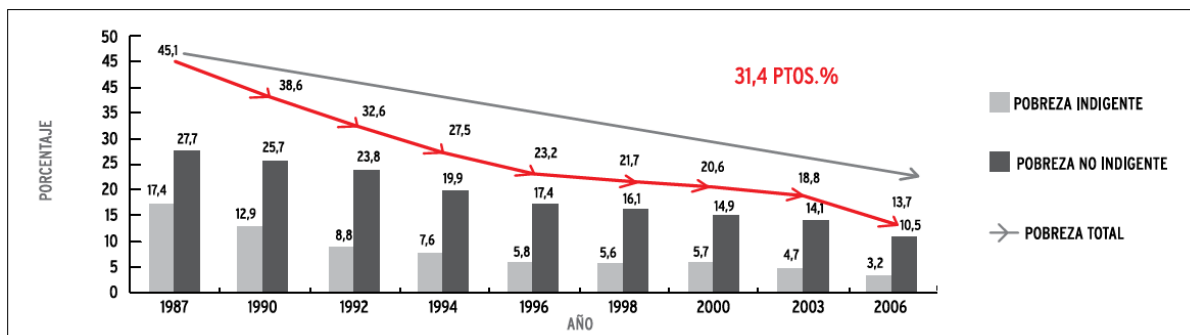
Exclusion sociale (urbaine), *marginalidad*, ville fragmentée, ségrégation socio-spatiale... la liste est longue. Cette section expose une synthèse des caractéristiques actuelles de la pauvreté, dans un contexte comparatif avec les pays de la région. Elle présente aussi une description à partir la notion de « **nouvelle pauvreté urbaine** », terme qui indiquerait une meilleure qualité de vie que dans les dernières décennies, mais qui entraîne une condition de vulnérabilité ou précarité, définie comme la probabilité de tomber dans une situation de pauvreté. Finalement, la section discute ce concept, puisque l'hétérogénéité des manifestations de la pauvreté actuelle mérite de réaliser une analyse plus complexe, plutôt que de la réduire à des catégories simplistes : les concepts **d'exclusion ou d'inégalité** sont des termes vers lesquels le Chili devrait orienter ses efforts de recherche et d'action publique.

4.1 Les caractéristiques actuelles de la pauvreté au Chili et le paradigme de la « nouvelle pauvreté urbaine »

La pauvreté est traditionnellement définie comme l'insuffisance des moyens pour la satisfaction des besoins humains fondamentaux tels que l'eau potable, la nourriture, les vêtements, le logement, les soins de santé et des conditions de vie en général. Au Chili, cette pauvreté absolue mesurée en termes de seuil de pauvreté, a diminuée régulièrement sous les gouvernements démocratiques, de 38.6% en 1990 à 13.7% en 2006 (voir Graphique N°1) (Sabatini et Wormald 2004 ; Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza 2009 ; Jordán et Martínez 2009)²⁴.

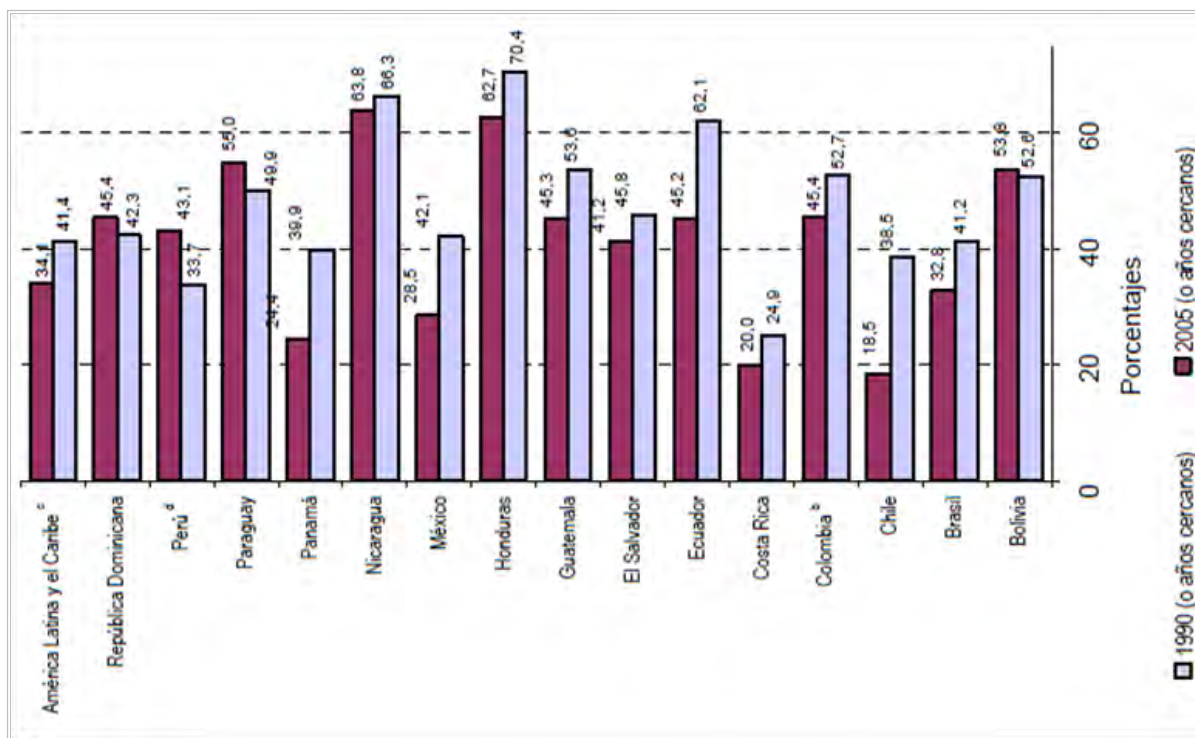
²⁴ Total pays (individus). Malgré le fait que le Chili est le pays avec les chiffres les plus bas en termes de pauvreté et d'indigence dans l'Amérique Latine (Jiménez, 2002), il reste encore 2 millions de personnes en condition de pauvreté. C'est pour cette raison que le gouvernement chilien continue d'effectuer des programmes publics de dépassement de la pauvreté, dont le *Fondo Solidario de la Vivienda* (Fonds Solidaire pour le Logement) est crucial.

Graphique N°1 : Evolution de l'incidence de la pauvreté au Chili 1987-2006



Source : Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza. 2009. Umbrales sociales para Chile: hacia una futura política social.

Graphique N°2 : Population urbaine des pays en Amérique Latine sous le seuil de pauvreté, années 1990 et 2005



Source : Jordán, R. y Martínez, R. 2009. Pobreza y precariedad urbana en América Latina y el Caribe. Situación actual y financiamiento de políticas y programas. Colección Documentos de proyectos. Publicación de las Naciones Unidas. CEPAL.

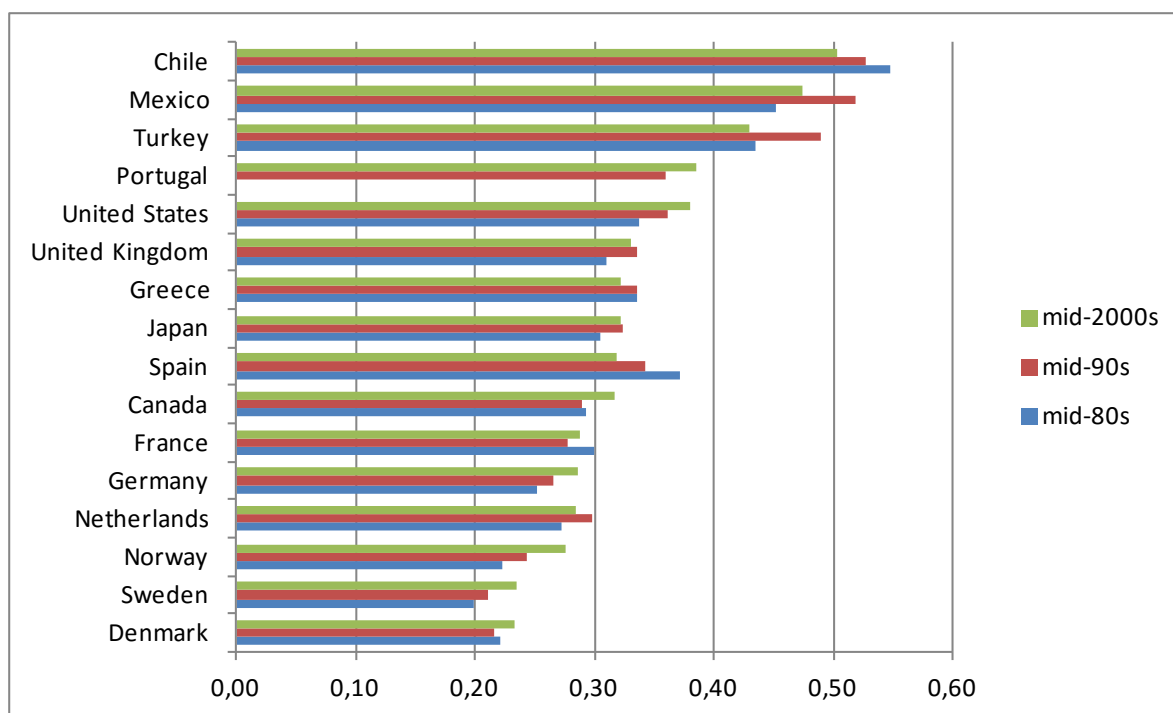
Dans la même période (1990-2006), le Chili maintient une position favorable dans le contexte latino-américain, comme l'un des quatre pays avec la plus faible incidence de la pauvreté dans la région (voir Graphique N°2) (Marquez, 2003 ; Jordán et Martínez, 2009). Les causes qui ont conduit à la réduction marquée de la pauvreté pendant la décennie 1990-2000 au Chili, seraient principalement au nombre de trois : l'évolution de l'emploi, une faible inflation et l'augmentation des salaires et des revenus du travail (FOSIS 2001, in Márquez, 2003). Il est important de mentionner le rôle des politiques sociales des gouvernements démocratiques depuis l'année 1990 dans cette réduction de la pauvreté.

En effet, pendant les années de dictature, entre 1973 et 1989, l'État n'a développé que des programmes compensatoires de lutte contre la pauvreté, à travers le transfert direct de biens et de services pour soulager des situations de précarité aiguë ou extrême, comme la subvention des programmes d'urgence d'emploi, l'allocation familiale unique, la pension d'assistance, des déjeuners scolaires, des centres ouverts, entre autres. Alors que bon nombre de ces programmes ont continué pendant les années 90, des politiques « d'investissement social » ou de promotion sociale émergent comme une priorité, dont le but était de fournir aux sujets (personnes, familles, groupes, organisations, lieux) les ressources et les compétences nécessaires pour assumer la responsabilité de l'amélioration de leurs conditions de vie (Raczynski et Serrano, 2001b).

De même, le contexte actuel de la pauvreté au Chili est différent de celui du passé. Les pauvres sont plus intégrés dans la société en termes symboliques et de consommation, quoiqu'ils perdurent comme un segment exclu, socialement et spatialement. En même temps, les pauvres font partie d'une société marquée par une inégalité sociale énorme. Il suffit de regarder quelques coefficients de Gini²⁵ par rapport à d'autres pays pour montrer cette énorme inégalité au Chili et sa persistance dans le temps (voir graphique N°3).

²⁵ Mesure statistique utilisée pour mesurer l'inégalité des revenus dans un pays, variant de 0 à 1, où 0 signifie l'égalité parfaite et 1 signifie l'inégalité totale.

Graphique N°3 : Valeurs moyennes du coefficient de Gini par quelques pays de l'OCDE. Évolution par décennies



Source : élaboration propre sur la base des données de l'OCDE.

Les principales différences entre la pauvreté actuelle (années 90 et début du XXI siècle) et celle du passé (années 60 et 70) sont, en premier lieu, que la **pauvreté est plus urbaine et concentrée** dans les grandes villes du pays, où les pauvres habitent dans des quartiers de plus en plus éloignés du centre de la ville et des espaces de travail. Cette observation est fondamentale si nous considérons que le Chili est l'un des pays les plus urbanisés d'Amérique latine – avec l'Argentine et l'Uruguay : **86,6% de la population vit dans des villes** (Moris, 2012) ; et, de plus, la tendance à la concentration de la population dans la Région Métropolitaine persiste et s'est accentuée : **35,7% de la population totale du Chili vit à Santiago** (Marquez, 2003 ; Moris, 2012).

En deuxième lieu, il nous faut préciser le concept général de la pauvreté et la considérer comme une **pauvreté urbaine** : ils habitent dans des conditions de surpeuplement ; ils n'ont pas un accès adéquat et sécurisé ni à l'eau potable ni à l'assainissement ; ils n'ont pas une sécurité de l'occupation résidentielle ; ils n'ont pas accès au système de santé ou à l'éducation ; ils souffrent du chômage ou du sous-emploi ; ils n'ont pas une consommation régulière et adéquate ; ils ne sont pas protégés par la loi en ce qui concerne leur droits économiques, sociaux, environnementaux, culturels, civiques et politiques. Ce mode de vie en milieu urbain implique des coûts monétaires et non monétaires qui ne sont pas présents dans les zones rurales (Jordán y Martínez, 2009). Néanmoins, dans ce contexte, la pauvreté actuelle se caractérise par le fait que les attentes de toute la population ont augmenté de manière significative, ainsi que le niveau de

scolarité, l'accès aux services d'eau, d'électricité et d'assainissement en milieu urbain, la santé et l'éducation et l'accès aux médias de masse.

Les manifestations de la pauvreté, qui dans le passé ont été associées à des besoins essentiels de nourriture, d'abri et d'habillement, d'accès à l'enseignement primaire et aux services de santé, sont aujourd'hui associées à la **mauvaise qualité des services**, comme des petits logements montrant une détérioration rapide, le manque d'équipements collectifs, d'espaces verts et de possibilités de loisirs (Raczynski et Serrano, 2001a). D'autres manifestations indiquées sont l'endettement, l'obésité infantile, le décrochage scolaire, le chômage, l'inactivité des jeunes, les cas de grossesse chez les adolescentes, à savoir, des problèmes qui ne sont plus liés à **la survie** (Marquez, 2003).

Une autre différence importante entre la pauvreté actuelle et celle du passé au Chili est que la **pauvreté se combine à des nouveaux problèmes** dans la société : la drogue, la violence, l'insécurité, la dégradation de l'environnement, entre autres. Ces difficultés affectent les pauvres et les non pauvres, mais les premiers sont moins susceptibles de faire face à ces problèmes, ce qui ajoute de la complexité aux politiques de lutte contre la pauvreté. Finalement, aujourd'hui ce sont les jeunes, et non les enfants, le groupe d'âge le plus visible dans les zones caractérisées par la pauvreté (Raczynski et Serrano, 2001a).

En ce sens, il n'y aurait pas **une** condition de carence appelée « la pauvreté », mais **plusieurs pauvretés** qui répondent à différents types de carences, et donc, un individu ou une famille peut présenter une ou plusieurs conditions de pauvreté, que ce soit dans le domaine de l'éducation, la santé, le logement, le revenu, etc. Également, **la pauvreté est plus complexe** en termes d'insertion au travail et de stabilité de l'emploi. Les pauvres auraient un emploi, mais de mauvaise qualité, en partie à cause de la flexibilisation du travail et de la déréglementation du marché du travail. Par rapport au passé, il y a une augmentation de la pauvreté dans les couches de travailleurs ouvriers et une diminution relative de la même pauvreté chez les travailleurs du commerce et des services, qui augmentent en nombre.

À la précarisation de l'emploi s'ajoutent les effets de la **libéralisation économique** qui a commencé dans les années 80, ce qui a impliqué la participation des banques et des établissements financiers dans l'offre de microcrédits, de cartes de crédit et de comptes d'épargne, qui a permis à la population d'avoir les moyens de payer des produits et des services plus facilement (JUNDEP, 2007). Il existe un nouveau pouvoir d'achat et ainsi une nouvelle forme **d'intégration sociale (symbolique) à travers la consommation** de biens et de services, qui, non seulement dissimule de profondes inégalités mais aboutit au **surendettement**, et en conséquence, accroît la vulnérabilité et le risque de devenir pauvre.

Enfin, au Chili, on a évoqué la notion de « **nouvelle pauvreté urbaine** », terme qui indiquerait une meilleure qualité de vie que dans les dernières décennies en raison des grandes transformations économiques, sociales, culturelles et urbaines survenues pendant les années 90 (Tironi, 2003). Bref, ce modèle de la « nouvelle pauvreté urbaine » se caractérise par une augmentation du niveau de revenu des plus pauvres et, par conséquent, par le changement des habitudes de dépenses et de consommation. Il se caractérise aussi par des dépenses sociales qui augmentent considérablement dans la décennie de 90, par un système éducatif qui comprend

près de 100% des enfants et des jeunes, mais dans lequel, on constate toujours des signes clairs d'exclusion et de discrimination, et par un marché du travail instable avec d'importants chiffres du chômage après la crise qui a débuté en 1998 (Marquez, 2003 ; Tironi, 2003).

Dans ce contexte, il est nécessaire de remarquer l'importance du sondage longitudinal **CASEN 1996-2001-2006** (enquête de caractérisation socioéconomique), dont la réussite principale a été d'installer dans l'agenda public chilien, **le drame des vulnérables**, ce groupe de la population qui avant l'année 2006 avait de bons travaux, des ressources suffisantes pour assurer deux paniers alimentaires de base, une sécurité sociale de santé, etc., mais dont les ressources économiques et sociales se sont détériorées au point de ne plus être capable de survivre avec dignité. Bref, pour une partie importante de la société chilienne, le risque de tomber sous le seuil de la pauvreté et de l'indigence est élevé. Mais surtout pour ceux qui vivent sur « le bord de la ligne », c'est-à-dire, la classe moyenne qui souffre des fortes conditions de précarité (Márquez, 2010).

C'est précisément la notion de **précarité** qui a aidé à mettre l'accent non plus sur les groupes marginaux, mais sur des segments de population, parfaitement adaptés à la société, mais victimes de la crise de l'emploi et de la conjoncture économique. Dans ce contexte, les analyses longitudinales ont permis d'identifier de nouvelles réalités plus complexes que la pauvreté. Elles ont contribué à modifier progressivement la représentation traditionnelle de la pauvreté²⁶.

En outre, certains auteurs proposent de retenir **lieu de résidence comme une de causes de la pauvreté** et non comme sa traduction, ce qui veut dire que la **pauvreté est créée par des facteurs spatiaux et les conditions d'habitat** (Katzman, 2000 ; Tironi, 2003). Les études traditionnelles sur la pauvreté ont interprété le facteur spatial comme un reflet des conditions structurelles de la pauvreté. Les caractéristiques des logements pauvres et de la pauvreté urbaine ne seraient que la traduction spatiale et matérielle des conditions économiques, sociales, politiques ou culturelles de la pauvreté. Néanmoins, de nouvelles études considèrent que la pauvreté est générée par des facteurs spatiaux. Face à des conditions sociales, économiques et culturelles identiques, la pauvreté varie en fonction de la qualité de l'habitat, de ce qui est offert ou non en matière d'emplois, de services, de possibilités de transport, de parcs, d'espaces récréatifs, d'espaces de consommation, de culture, etc. (Sabatini, 2002 ; Tironi, 2003). Dans ce contexte, la politique du logement se transforme en une variable essentielle à la compréhension de la *nouvelle pauvreté urbaine* au Chili, ainsi que les programmes publics qui tentent de lutter contre. L'effort fait en matière de logement a impliqué le transfert résidentiel définitif de la population qui a habité dans des taudis vers les « nouvelles villas » de logement social, lesquelles concentrent la plupart des pauvres urbains actuels. En ce qui concerne Santiago, capitale du Chili, **la pauvreté urbaine est aujourd'hui la pauvreté dans le logement social** (Marquez 2003, Tironi 2003).

Le concept de « **nouvelle pauvreté** » a aussi été longuement discuté, en particulier parce qu'il a tendance à généraliser et à fusionner en une seule catégorie, **des populations pauvres et**

²⁶ Le débat en France a été aussi organisé autour du concept des « nouveaux pauvres » ; en 1988, la loi sur le revenu minimum d'insertion fut adoptée afin de faciliter leur réinsertion économique. Ensuite, au début des années 90, le dispositif du RMI sert à mieux connaître l'hétérogénéité des allocataires et à identifier le caractère instable et évolutif de leurs situations, ou « les trajectoires ».

vulnérables très dissemblables : les décrocheurs scolaires, les personnes ayant une dépendance à l'alcool et aux drogues, des mères célibataires tributaires de l'aide sociale, des mendiants et criminels de la rue. Ces populations ne doivent pas être mises dans le « même sac » (Bauman, 2000). **L'énorme hétérogénéité des manifestations de la pauvreté actuelle mérite qu'on ne la réduise pas à des catégories simplistes**, afin de formuler des politiques publiques cohérentes avec cette hétérogénéité.

En fait, plusieurs auteurs ont souligné **l'obsolescence du concept de pauvreté** et la nécessité d'introduire de **nouveaux termes** tels que le concept **d'exclusion ou d'inégalité** afin d'analyser le nouveau contexte de précarité au Chili (Bonney, 2002 ; Bengoa, Márquez et Aravena, 1998 ; Link, 2010). Le cas chilien exige ce changement de perspective, car le pays a dépassé, en grande partie, les manques fondamentaux de la population – principalement urbaine – dans des domaines tels que la couverture de logement, l'accès aux services de base, la couverture par l'éducation, par l'accès à la santé représentée par de bons indicateurs de l'espérance de vie et de la mortalité infantile, etc., de sorte que **l'analyse unidimensionnelle de la pauvreté n'expliquerait pas la complexe réalité de l'inclusion-exclusion dans ce nouveau contexte**.

Pareillement, d'autres auteurs mentionnent que, bien que le Chili ait réussi à diminuer la pauvreté pendant les 20 dernières années (de 38,6% en 1990 à 13,7% en 2006), il est indispensable dans l'avenir de construire une **représentation de la distribution spatiale de la pauvreté la plus détaillée possible pour une meilleure focalisation des dépenses**. Le problème actuel est que les données disponibles dans les enquêtes sur le revenu ne sont pas assez précises aux niveaux géographiques les plus fins, et les recensements n'offrent pas de données sur le revenu. Cela implique de développer des méthodologies qui permettent de combiner les données des sondages et des recensements afin d'obtenir des estimations robustes de la pauvreté à des niveaux géographiques plus fins (Agostini, Brown y Góngora, 2008).

Au Chili, même s'il n'existe pas des données robustes sur la pauvreté, l'État travaille avec la « **Fiche de Protection Sociale** ». À partir de l'année 2006, le secteur public a instauré ce nouvel instrument pour inclure les risques sociaux auxquels les personnes et les groupes vulnérables sont exposés. Le but est ainsi de sélectionner les bénéficiaires des programmes publics, non seulement à partir de leur condition socioéconomique générale, mais aussi en fonction des besoins et des situations spécifiques, comme le handicap, la vieillesse, le chômage, un faible revenu, des maladies, entre autres vulnérabilités (MIDEPLAN, 2010). Bref, à partir de la Fiche de Protection Sociale, l'approche de la politique sociale s'est élargie, en intégrant la vulnérabilité socioéconomique comme le nouveau critère, afin d'inclure aux foyers effectivement pauvres (sous le seuil de pauvreté) et les foyers susceptibles de tomber dans une situation de pauvreté. Cette description sera reprise dans le chapitre suivant, notamment dans la section sur les changements dans les politiques publiques contre la pauvreté urbaine au Chili, et la question sur l'apparition d'une transition des politiques sociales vers des politiques socio-urbaines.

4.2 Exclusion sociale dans la ville de Santiago : brève analyse empirique

Pour cette description sur l'exclusion sociale à la ville de Santiago, nous utilisons des données disponibles au Chili, mais non nécessairement travaillées à partir du concept d'exclusion. Néanmoins, la visualisation des cartes et la présentation de différents types de données permettent de combiner les informations et d'offrir une image la plus représentative possible en termes d'exclusion sociale urbaine. Pour bien organiser cette section, nous essayons de présenter des variables qui ont été mentionnées dans le chapitre précédent et qui sont liées au phénomène de l'exclusion sociale dans différents domaines (soit comme son accès, soit comme sa qualité) : droits urbains (espaces publics, mobilité, sécurité, services) ; éducation, santé, emploi, capacité de consommation, capital social, identité et culture.

Cependant, avant de décrire Santiago en termes d'exclusion, nous proposons une description générale de la Région Métropolitaine et/ou l'Area Métropolitaine de Santiago (AMS) – selon la donnée utilisée. Nous décrivons notamment son évolution en termes d'expansion urbaine, ainsi que le taux de croissance annuel moyen de la population et du nombre de logements. Ensuite, nous esquissons un portrait de cette ville socialement fragmentée, à partir de différentes données : la localisation spatiale des groupes socioéconomiques, la distribution spatiale de la pauvreté, et la concentration des inégalités en termes de qualité de vie et de qualité des services.

D'abord, dans l'Encadré N°1 nous proposons une description générale de la ville de Santiago en termes démographiques, économiques et politique-administratives. La carte N°1 montre la Région Métropolitaine, avec les routes principales (en rouge), les étendues d'eau (en bleu), et l'area urbaine en gris clair, au centre de la région. Les cartes N°2 et N°3 montrent les provinces de la Région Métropolitaine du Chili et les communes du Grand Santiago, respectivement.

Encadré N°1 : Description générale de la ville de Santiago du Chili

Fondée en 1541, la ville de Santiago, capitale du Chili (ainsi que de la Région Métropolitaine, RM), englobe son agglomération qui forme le *Gran Santiago*, connue aussi comme « Área Metropolitana de Santiago » (AMS) qui est composée de 37 communes (zone grise de la carte N°1). 26 communes sont complètement dans la zone urbaine et 11 avec une partie en dehors. 93% de la population vit dans les zones urbaines et 7% dans les zones rurales. L'essentiel de la métropole est situé dans la province de Santiago. 77,02% de la population de la RM vit dans la province de Santiago. La carte N°3 montre l'AMS, composée de 37 communes de la Province de Santiago et 5 communes appartenant à d'autres provinces (Padre Hurtado, San Bernardo, Puente Alto, Pirque et San José de Maipo).

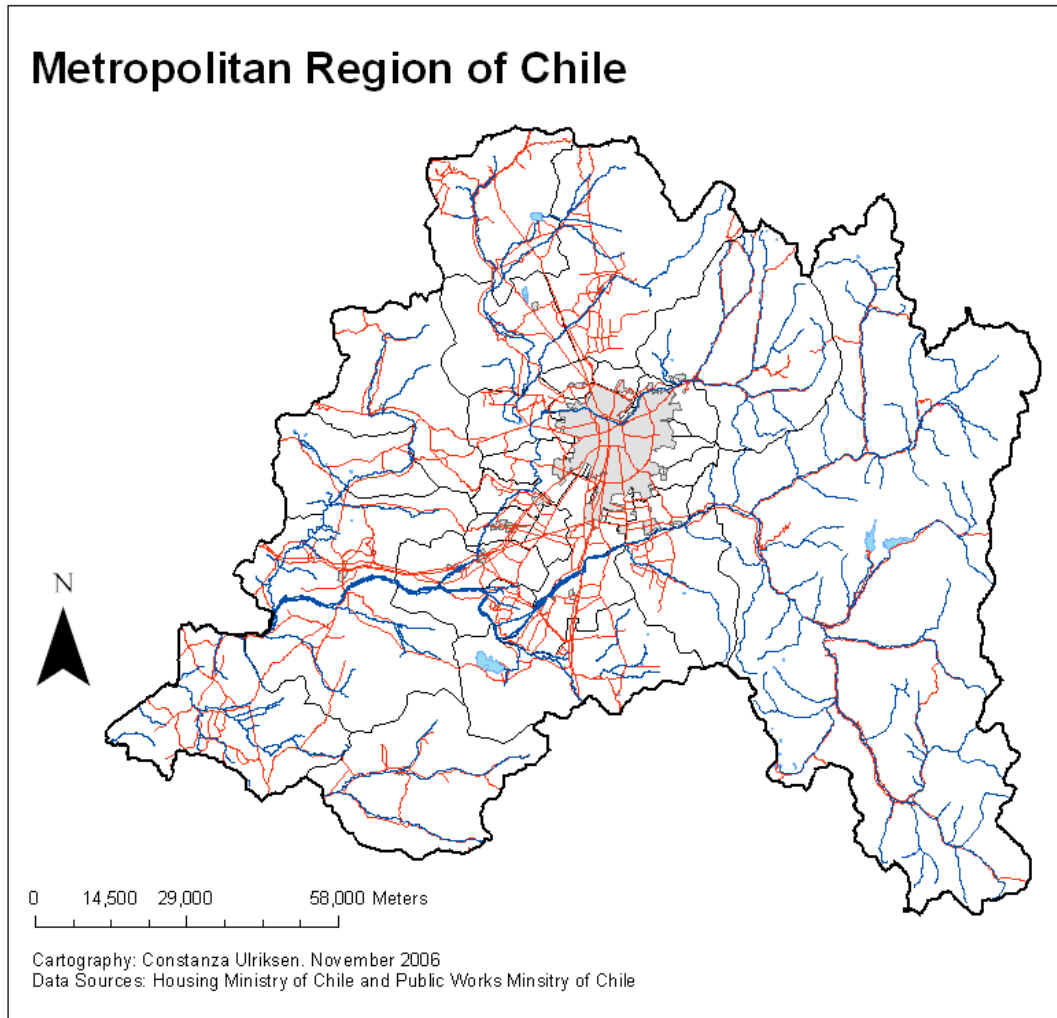
La RM a une surface d'environ 15.403,2 km² (2,4% de la surface du pays); selon le recensement de 2012 sa population totale est de 6.685.685 habitants (40,33% du total du pays), ce qui implique une densité moyenne de 435,58 personnes par km². Une croissance moyenne de 0,9 personne est estimée pour 100 habitants.

Santiago est la septième grande ville la plus peuplée en Amérique latine et est considérée comme une « ville globale » (GaWC, 2008). Santiago est le centre industriel et financier du Chili, et génère 45% du PIB du pays. La majeure partie de l'activité industrielle et commerciale du Chili est concentrée dans Santiago. Elle est facilitée par la proximité des centres urbains, par des communications de chemin de fer de ligne principale, et par le réseau routier régional le mieux développé au Chili. Certaines institutions internationales, telles que la CEPAL (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes), ont leurs bureaux à Santiago.

La nouvelle phase de la modernisation capitaliste a commencé au Chili dans les années 70, pendant laquelle les processus de la mondialisation, l'informatisation et de l'externalisation ont donné le rythme de la restructuration de la base économique métropolitaine. Elle a été accompagnée par un ensemble de changements qui ont conduit à une transformation substantielle dans l'organisation, le fonctionnement et l'apparence de Santiago. Etant donné la profondeur et l'ampleur de cette transformation, il est possible d'affirmer qu'elle définit un nouveau moment de la métamorphose urbaine, comparable à celle déclenchée par le progrès de l'industrialisation (De Mattos et al, 2005).

Il n'existe pas de gouvernement métropolitain pour la ville. Chaque commune, gérée par un maire, est chargée des tâches administratives, de la fiscalité, des services, de la santé et de l'éducation.

Carte N°1 : Santiago dans le contexte national et métropolitain

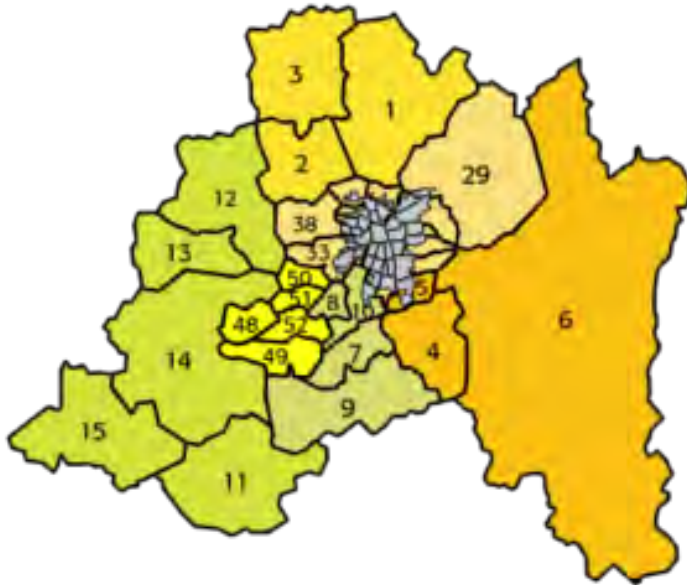


- Legend**
-  City boundaries
 -  Major roads
 -  Urban area
 -  Rivers
 -  Lakes



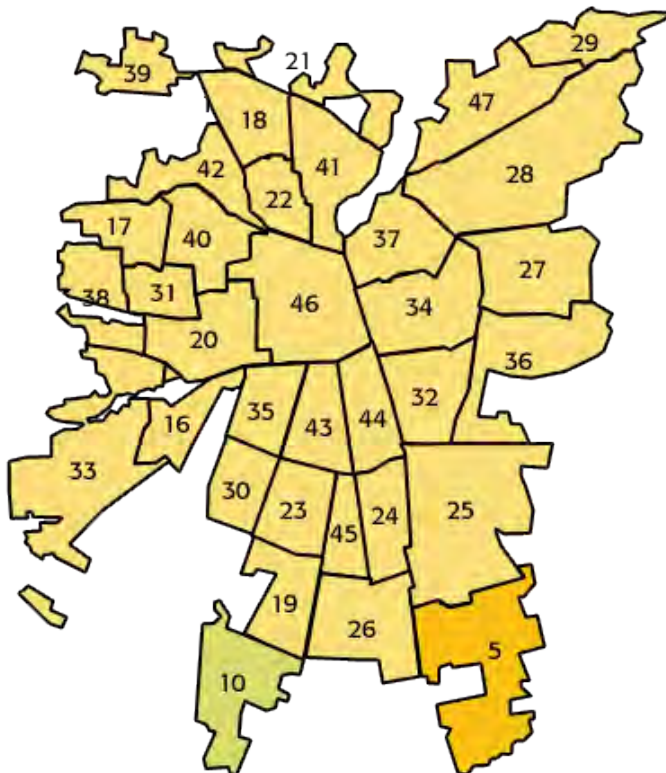
Source : élaboration propre à partir de données du Ministère du Logement et de l'Urbanisme, 2006 et du Ministère de Travaux Publics, 2006.

Carte N°2 : Provinces de la Région Métropolitaine du Chili



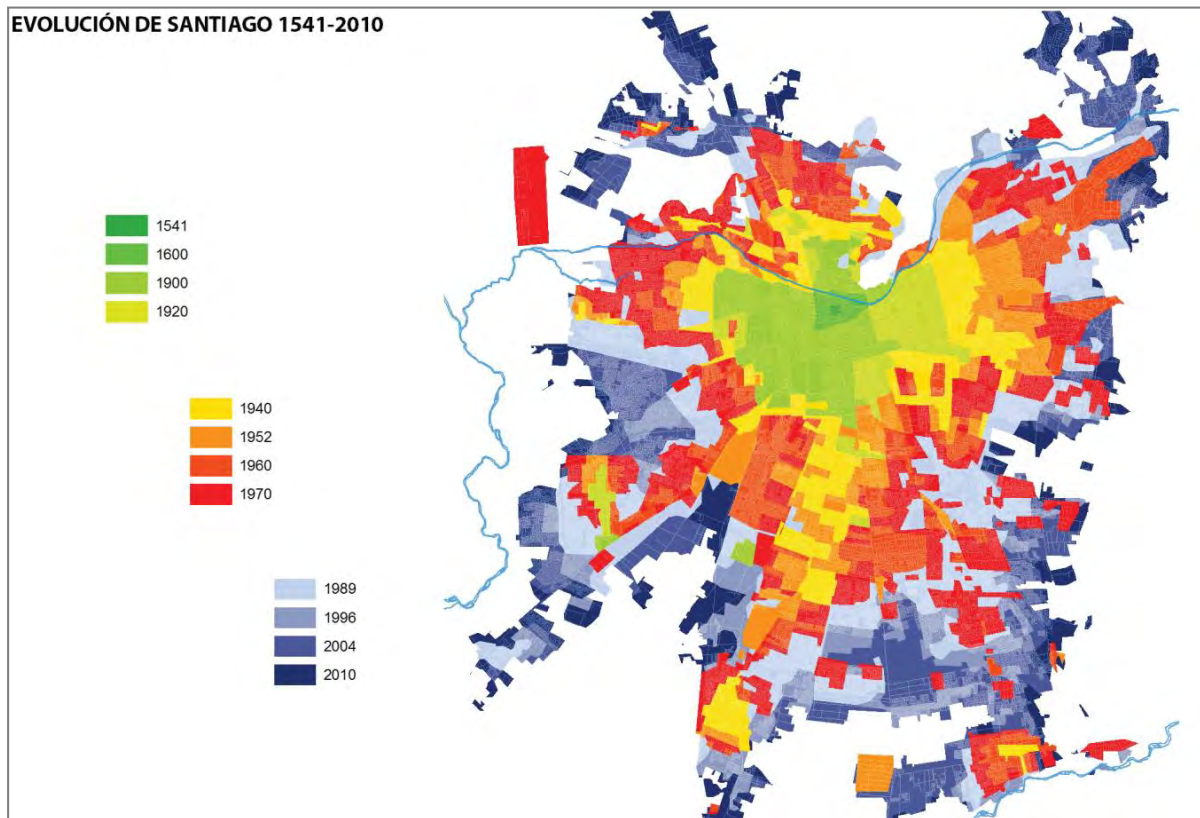
Province	Commune
Capitale	
Chacabuco	1 Colina
Colina	2 Lampa
	3 Tiltil
Cordillera	4 Pirque
Puente Alto	5 Puente Alto
	6 San José Maipo
Maipo	7 Buin
San Bernardo	8 Calera de Tango
	9 Paine
	10 San Bernardo
Melipilla	11 Alhué
Melipilla	12 Curacaví
	13 María Pinto
	14 Melipilla
	15 San Pedro
Santiago	16 Cerrillos
Santiago	17 Cerro Navia
	18 Conchalí
	19 El Bosque
	20 Estación Central
	21 Huechuraba
	22 Independencia
	23 La Cisterna
	24 La Granja
	25 La Florida
	26 La Pintana
	27 La Reina
	28 Las Condes
	29 Lo Barnechea
	30 Lo Espejo
	31 Lo Prado
	32 Macul
	33 Maipú
	34 Ñuñoa
	35 P.A.C.
	36 Peñalolén
	37 Providencia
	38 Pudahuel
	39 Quilicura
	40 Quinta Normal
	41 Recoleta
	42 Renca
	43 San Miguel
	44 San Joaquín
	45 San Ramón
	46 Santiago
	47 Vitacura
Talagante	48 El Monte
Talagante	49 Isla de Maipo
	50 Padre Hurtado
	51 Peñaflores
	52 Talagante

Carte N°3 : Communes du Grand Santiago (AMS)



Source : wikimedia.org (INE, 2014 ; GORE RM, 2014).

Carte N°4 : Évolution de Santiago 1541 – 2010 (trois périodes d’expansion urbaine)

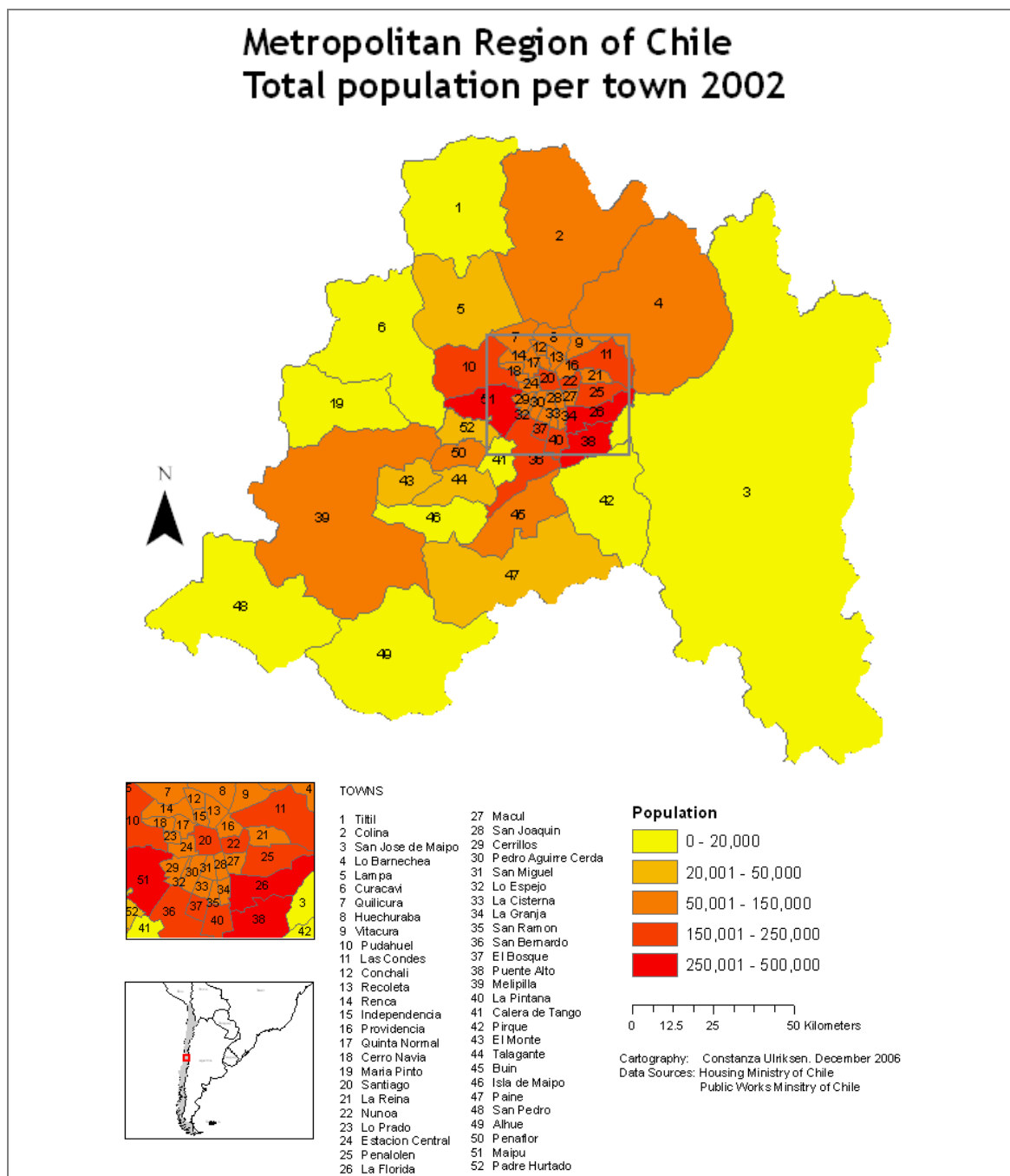


Source : Observatorio de Ciudades, Pontificia Universidad Católica de Chile, 2011.

La carte N°4 montre l’expansion urbaine de Santiago et son évolution depuis sa fondation en 1541 jusqu’à l’année 2010. Elle montre ainsi trois périodes d’expansion. Nous verrons postérieurement que cette évolution répond à différents phénomènes tels que la sub-urbanisation et l’éradication de *campamentos* (baraquements) qui a commencé massivement dans les années 70 sous la dictature de Pinochet.

En outre, la carte N°5 montre le total de population pour la RM, pour l’année 2002. Les communes avec la croissance de la population résidente la plus élevée entre les recensements de 1992 et 2002, sont *Quilicura* (207,2%), *Puente Alto* (95,5%) et *Maipú* (83,3%). Alors qu’entre les recensements de 2002 et 2012, les communes qui expriment une plus grande augmentation sont celles du nord dans l’AMS (*Lampa* 98.1%, *Quilicura* 61.4%, *Colina* 48.3%), et la commune de Santiago (43.8%) (INE, 2013). Les cartes N°6 et N°7 montrent le taux annuel de croissance moyen du nombre des logements à l’AMS, dans les périodes 1992-2002 et 2002-2012.

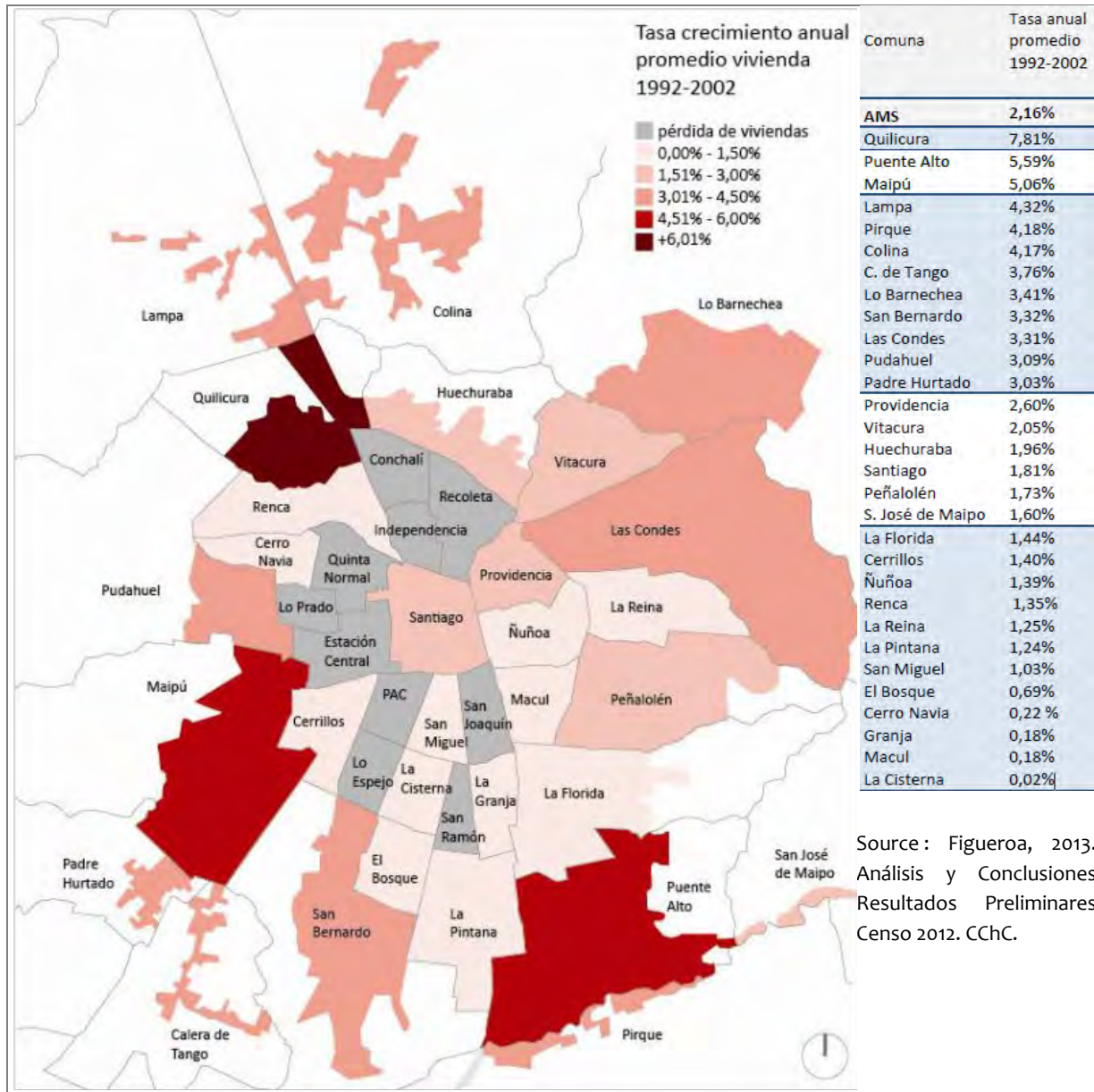
Carte N°5 : Région Métropolitaine du Chili. Population totale par commune, année 2002²⁷



Source : élaboration propre, selon des données MINVU, 2002.

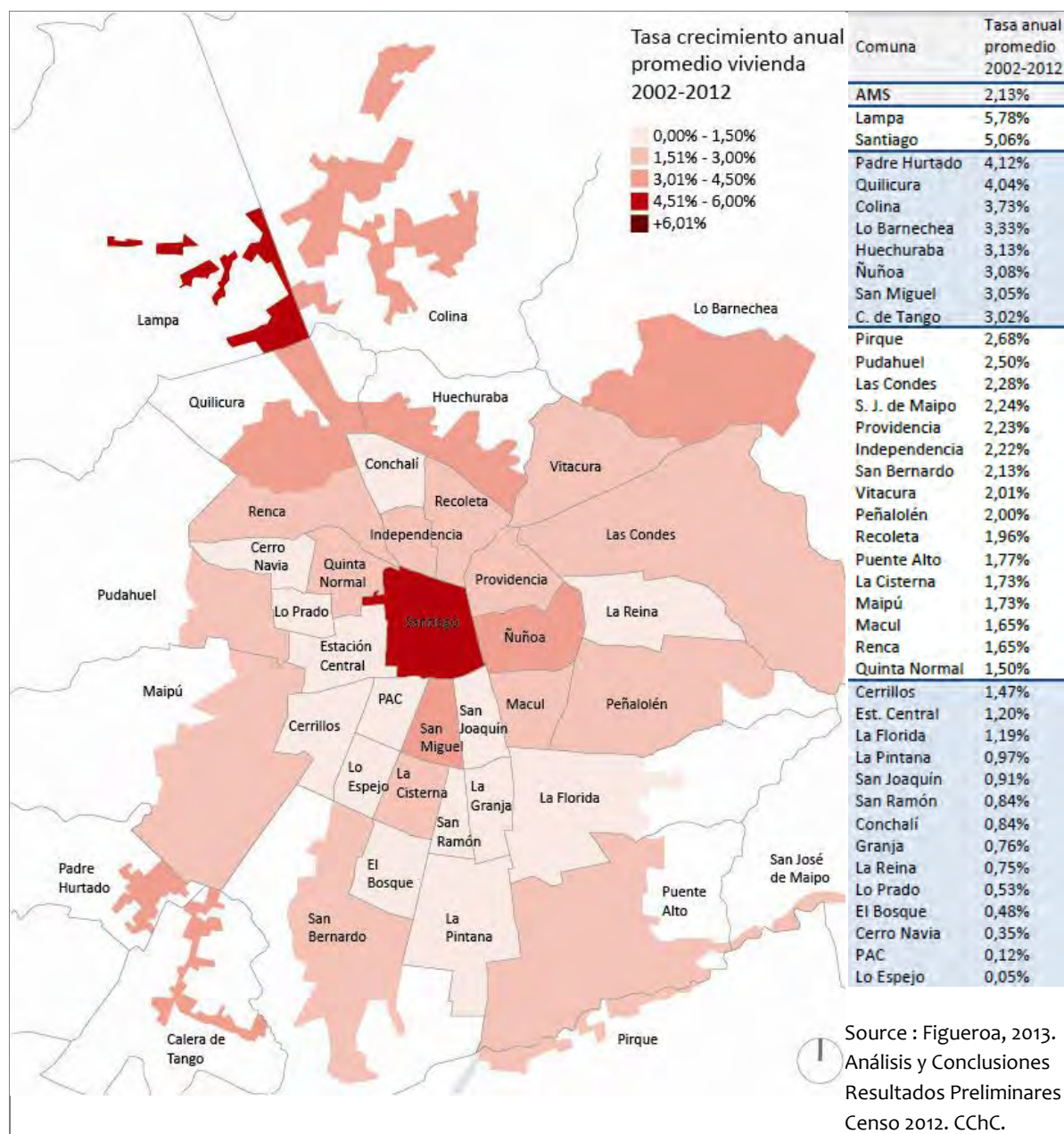
²⁷ Après une longue révision des données disponibles, il n'a pas été possible de trouver des données de population plus actuelles, désagrégées par communes. La raison est, fondamentalement, la mauvaise qualité du recensement de l'année 2012 effectué pendant le gouvernement de Sebastián Piñera, dans lequel la méthodologie dans divers aspects de la procédure, a été changée.

Carte N°6 : Communes de l'AMS selon le taux de croissance annuel moyen du nombre de logements, période 1992 – 2002



Source : Figueroa, 2013. Análisis y Conclusiones Resultados Preliminares Censo 2012. CChC.

Carte N°7 : Communes de l'AMS selon le taux de croissance annuel moyen du nombre de logements, période 2002 – 2012

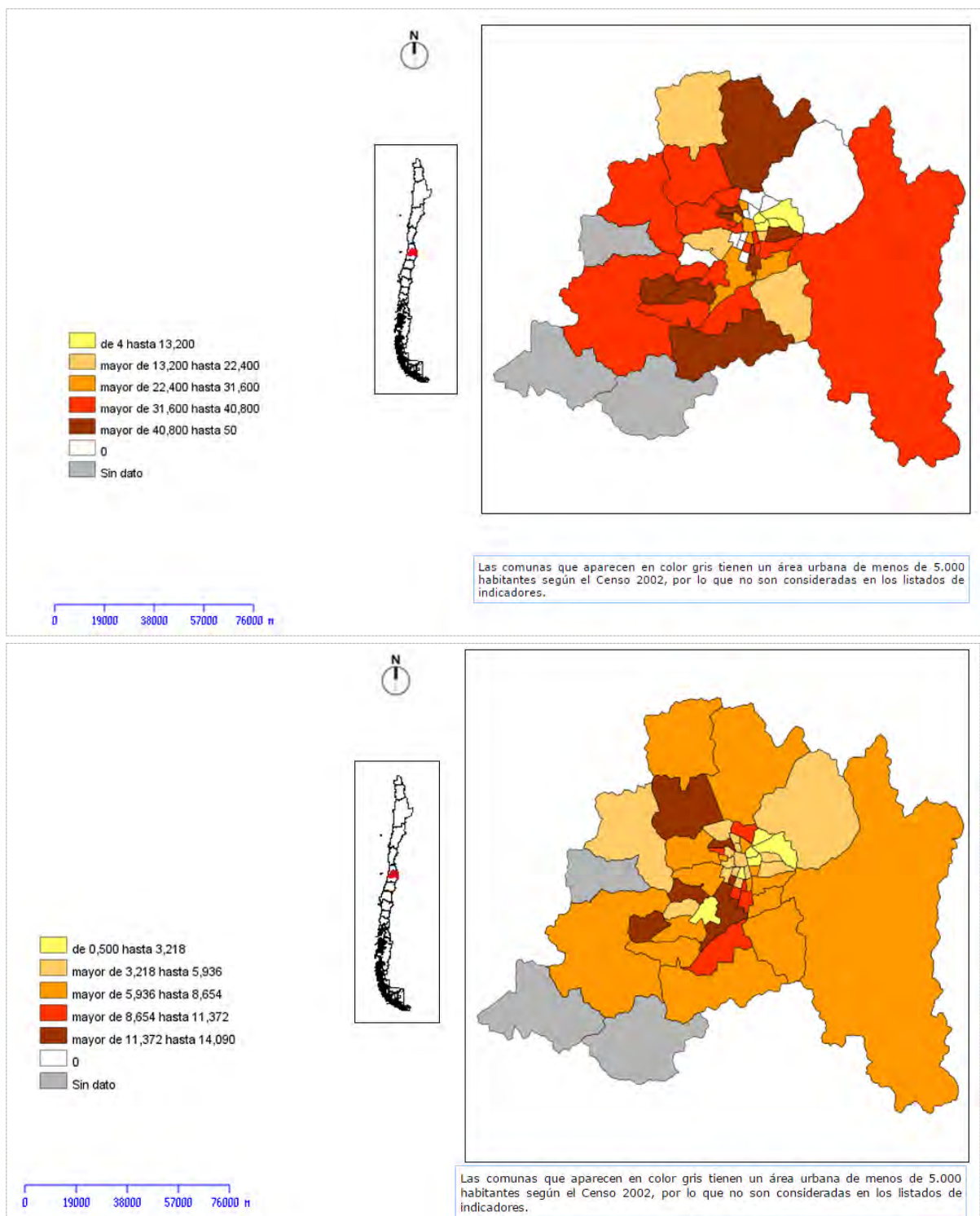


Pendant les trois dernières périodes inter-recensement (1982-1992, 1992-2002 et 2002-2012), le Chili se caractérise par une diminution du taux de croissance annuel moyen, à la fois de population et des logements. Néanmoins, le pays montre une différence entre la croissance de la population et celle des logements, qui s'explique par la diminution du nombre de personnes par logement : en 2002 un facteur de 3,42 habitants/logements a été estimé, alors qu'en 2012 cette valeur n'est que 2,89 habitants/logements. Cette réduction – reflet des changements démographiques au Chili – marque une **tendance à la diminution du nombre des membres des familles** (Figueroa, 2013).

Il faut également remarquer l'évolution de la **commune de Santiago**, qui avait connu un déclin de sa population au cours des 20 dernières années : entre les recensements de 1992 et 2002 la population a connu une baisse de 9,4%, tandis qu'entre les recensements de 2002 et 2012 l'évolution des logements et de la population ont connu une augmentation de 93,0% et de 43,8%, respectivement. Les raisons de cette augmentation sont liées principalement au développement immobilier, à l'encouragement à l'acquisition des logements dans les zones de rénovation urbaine (notamment par des subventions à la classe moyenne), et à des politiques communales de densification (Figueroa, 2013).

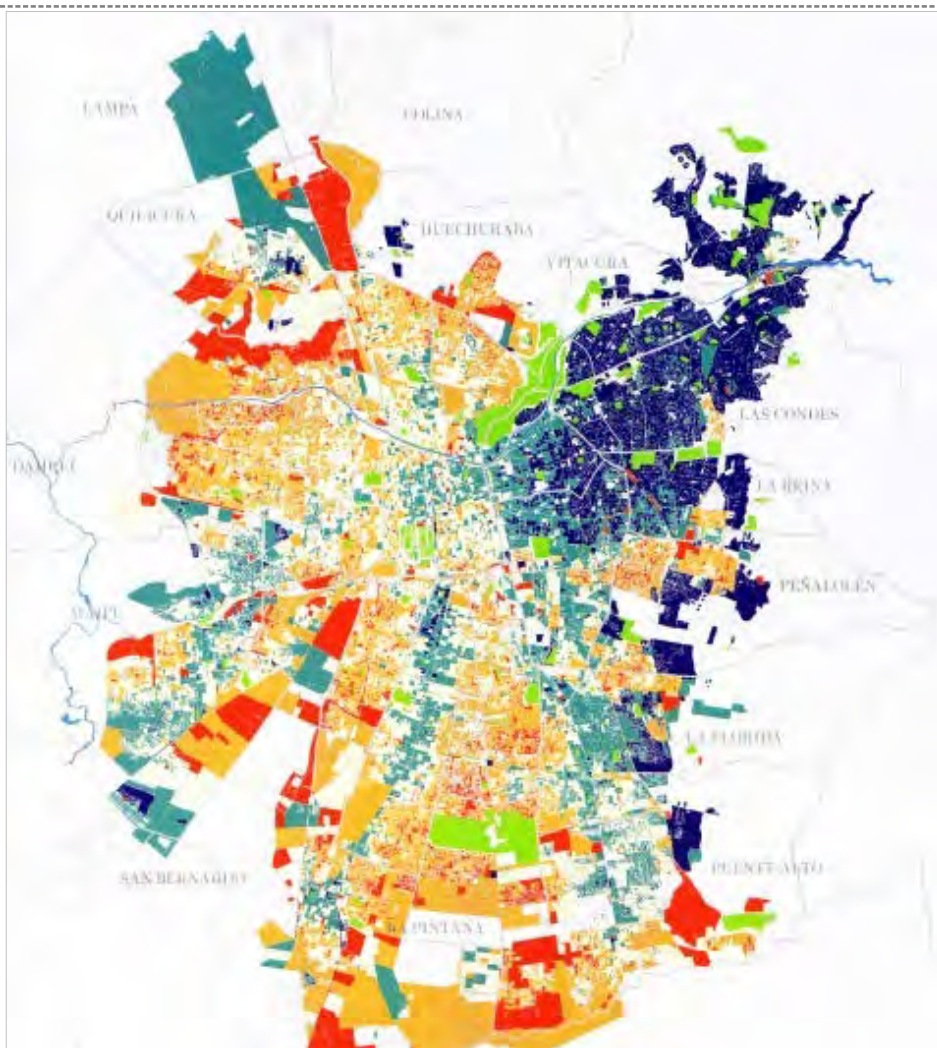
Santiago est une ville socialement fragmentée : à la fin des années 90 les groupes des revenus les plus élevés se trouvent seulement dans 6 des 34 communes, tandis que les groupes de revenus les plus bas se localisent dans 20 communes (Rodriguez & Winchester, 2001). Même si les conditions de vie des pauvres ont été énormément améliorées depuis 1990, la localisation spatiale des groupes socioéconomiques, autant que la distribution spatiale de la pauvreté, n'ont pas beaucoup changé. Les niveaux de pauvreté dans les trois communes les plus riches ont été respectivement 0,8%, 1,1% et 1,2% (Providencia, Las Condes, Vitacura) ; alors que les niveaux de pauvreté dans les trois communes les plus pauvres ont atteint 38,4%, 37,1% et 32,7% (Huechuraba, Renca et P.A.C.) (De Mattos, 2002). Les cartes N°8 et N°9 montrent cette situation d'amélioration générale dans les niveaux de pauvreté entre les années 1990 et 2006, mais la persistance de sa concentration dans certaines zones de la capitale du Chili. Cette **situation est toutefois un peu plus complexe** : la carte N°10 permet de faire une analyse plus précise et les fragments socio-spatiaux apparaissent.

Cartes N°8 et N°9 : Ménages en situation de pauvreté (pourcentage en 1990 et 2006) Région Métropolitaine du Chili



Source : MINVU, Observatorio Urbano. <http://www.observatoriourbano.cl/> Consulté le 16 janvier 2015. Les couleurs les plus foncées présentent un pourcentage élevé de ménages en situation de pauvreté (les communes qui sont grisées sont des zones urbaines de moins de 5000 habitants selon le recensement de 2002, et pourtant elles ne sont pas prises en compte dans les listes des indicateurs).

Carte N°10 : Localisation des groupes socioéconomiques au sein de l'Area Metropolitana de Santiago (basée sur des données de l'Institute Nationale de Statistiques chilien, INE, 2002)



Source : Revista Plataforma Urbana, 2009 (Plano Max Zambra, Geo Adimark GFK).

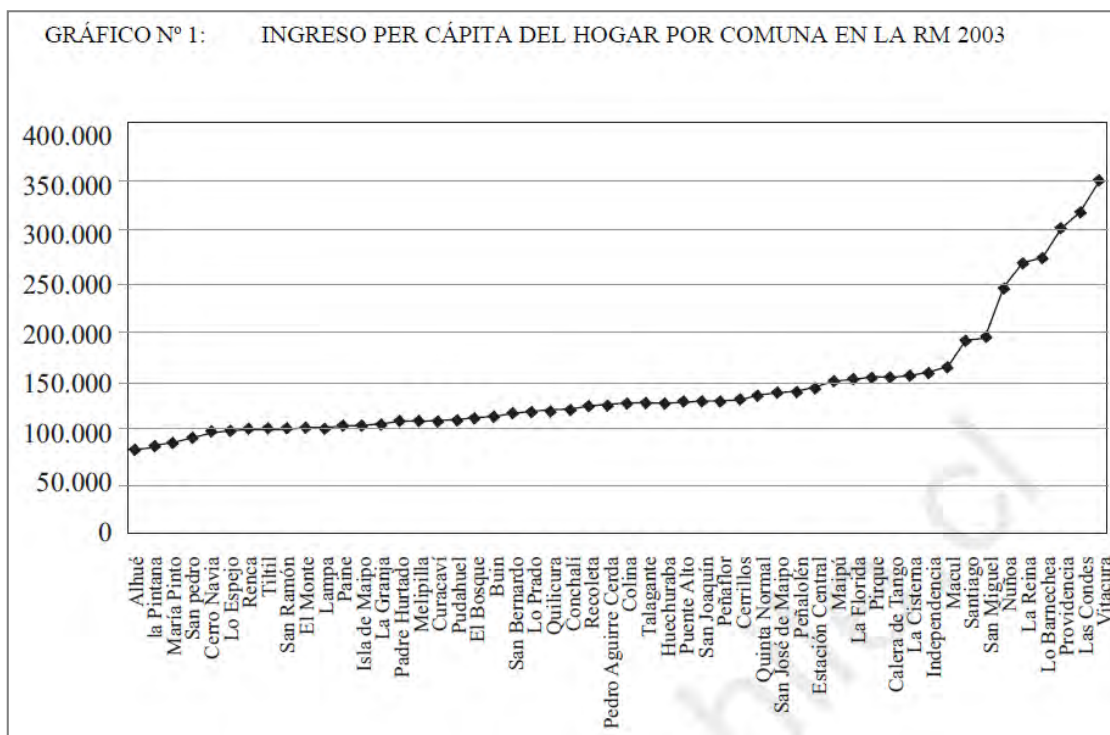
La classification socio-économique au Chili correspond à une stratification sociale qui tient compte de divers critères, notamment le revenu et le niveau de scolarité. Même si l'État chilien utilise les quintiles de revenus, dans la carte nous observons une stratification sociale utilisée aussi par les bureaux d'étude en marketing, qui combinent le revenu, certaines caractéristiques qualitatives, le lieu de résidence et les habitudes de consommation. La carte montre 5 segments : ABC1, C2, C3, D y E.

- En **bleu foncé** : segment ABC1 (10% de la population), des groupes de classe sociale « supérieure » et « moyenne-supérieure » (AB : entrepreneurs, directeurs des grandes entreprises ; C1 : professionnels, entrepreneurs et commerçants)
- En **bleu clair** : segment C2 (20% de la population), regroupé autour des principaux corridors routiers, constitue des zones résidentielles traditionnelles de la classe moyenne (professionnels, cadres de niveau intermédiaire, commerçants, vendeurs)
- Segment C3 (**blanc** ou pas coloré) (25% de la population), des groupes de classe « moyenne-inférieure » (employés publics et privés, enseignants, travailleurs techniques qualifiés, artisans, commerçants inférieurs, vendeurs d'assurance)
- En **orange** : segment D (35%), classe inférieure (ouvriers, travailleurs manuels, employés de niveau inférieur, messagers, concierges, employés des services de propreté)
- En **rouge** : segment E (10% de la population), classe pauvre (travailleurs occasionnels, marchands ambulants, etc.)

Ainsi, la carte N°10 montre un panorama de la fragmentation sociale urbaine. Nous pouvons facilement observer que les groupes socioéconomiques les plus riches (en couleur bleu foncé) se concentrent vers la zone nord-est de la ville, en se dispersant aussi le long du bord de la cordillère. « **Le cône des revenus élevés** » se présente dans la forme d'un triangle dont la pointe se localise à proximité du centre de Santiago (notamment la commune de Providencia). En revanche, les groupes socioéconomiques les plus pauvres (en rouge et en orange) se trouvent vers la périphérie, dessinant une espèce « **d'arc** », vers l'ouest (Orellana 2009, in Yañez *et al*, 2009).

Cette situation de segmentation sociale se confirme dans le graphique N°4 qui montre le revenu par habitant selon les communes de la Région Métropolitaine pour l'année 2003. Les communes les plus riches sont une minorité : aux 6 des 34 communes mentionnées précédemment pour la fin des années 90, s'ajoutent seulement deux communes qui connaissent un point d'inflexion en termes de revenus : les communes de *San Miguel* et *Santiago*. Les deux situations répondent à des logiques diverses, logique de *gentrification* et densification (quelques zones de la commune de *Santiago*) et création de nouveaux pôles de développement immobilier (par exemple, quelques zones de *San Miguel*).

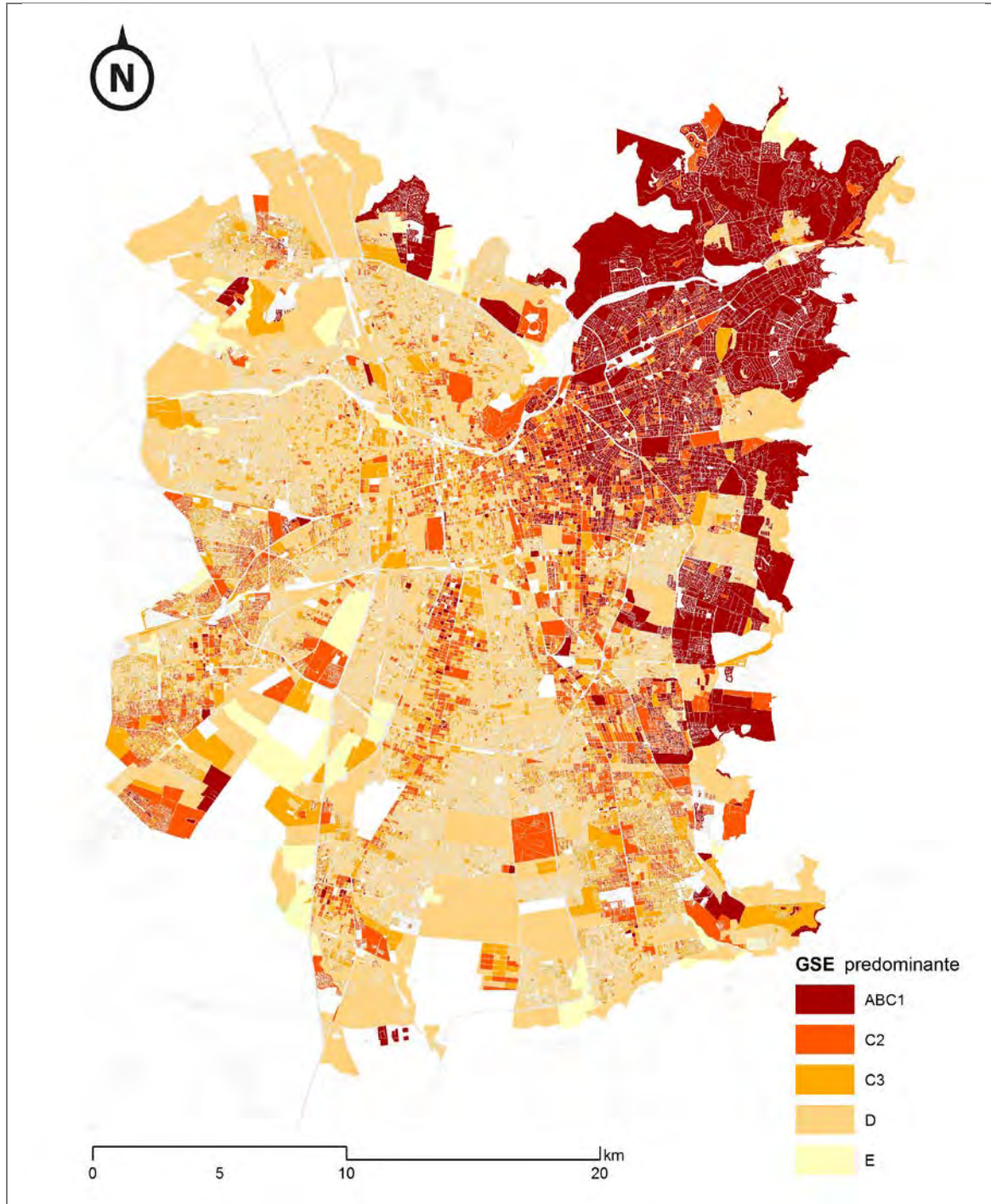
Graphique N°4 : Revenu par habitant selon communes de la Région Métropolitaine, année 2003



Source : Agostini, 2010.

Les déficiences de la mise en œuvre du recensement de 2012 au Chili et le retard dans la livraison des résultats, ont empêché d’effectuer de nombreuses études indispensables pour connaître la réalité actuelle des territoires chiliens. Afin d’atténuer cette situation, un groupe de chercheurs a proposé une méthodologie pour estimer le nombre de ménages résidents pour l’année 2012. La carte N°11 confirme la situation montrée dans la précédente carte N°10 en termes de fragmentation socio-spatiale et de distribution spatiale des groupes socioéconomiques.

Carte N°11 : Localisation des groupes socioéconomiques dans l'Area Metropolitana de Santiago, année 2012 (estimation du nombre de ménages résidents)



Source : Norel, N., Truffello, R., Olivares, P., Garretón, M., 2015.

Pour mieux comprendre cette situation de fragmentation sociale et de concentration des inégalités sociales, il est utile de faire une brève analyse comparative communale de **l'Indice de qualité de vie urbaine** (ICVU) dans la Région métropolitaine. Cet ICVU mesure les conditions de vie objectives de la population, générées par les activités et les dynamiques de transformation de l'espace urbain déclenchées par les acteurs publics, privés et de la société civile (Orellana, 2014). Les dimensions de l'ICVU sont au nombre de six, chacune construite à partir de divers indicateurs²⁸ et ayant un poids spécifique selon son importance, c'est-à-dire, un pourcentage de pondération (soit 100% en total) :

- (i) **Conditions de travail (CL)** (accès – Indice de vulnérabilité d'emploi – revenus – Indice de vulnérabilité du revenu – formations, développement professionnel – pourcentage de la population qui a reçu une formation pendant la dernière année [2009]) – (pondération 9,4%)
- (ii) **Ambiance de business (AN)** (milieu urbain favorable pour la génération d'investissements privés : taux d'emploi (2009) ; nombre d'établissements d'hébergement touristique pour 10 000 habitants (2009) ; mètres carrés de nouvelles constructions approuvées, secteurs industrie, commerce, institutions financières et services pour 10 000 habitants) (pondération 16,5%)
- (iii) **Conditions socioculturelles (CS)** (participation des habitants dans des organisations sociales, niveaux de sécurité – dénonciations de violence domestique– et d'éducation affectant la formation de capital – résultat moyen du test SIMCE de mathématiques, année 2009, pour le 8^{ème} degré d'éducation primaire) – (pondération 17,4%)
- (iv) **Connectivité et mobilité (CM)** (conditions d'infrastructure de connectivité – accès Internet –, mobilité – pourcentage de la population qui met plus de 30 minutes pour se déplacer entre résidence et travail –, et sécurité routière – blessés dans des accidents pour 10 000 habitants, 2009) – (pondération 9,1%)
- (v) **Santé et environnement (SM)** (maladies qui ont une plus grande corrélation avec les conditions environnementales existantes – nombre de personnes qui ont été traitées pour des maladies respiratoires pour 10 000 habitants, 2009 – nombre de personnes qui ont été traitées pour des dépressions pour 10 000 habitants, 2009 – pourcentage de population dans le système de sécurité d'assurance privée (ISAPRE), 2006) – (pondération 18,6%)
- (vi) **Logement et entourage (VE)** (qualité du logement – pourcentage des ménages ayant un logement avec au moins 2 chambres – niveau d'entassement – pourcentage de ménages avec indicateur d'entassement critique (2006) – investissement dans espaces publics – disponibilité du budget municipal par habitant) – (pondération 29,1%).

La **Région Métropolitaine**, où habite **40% de la population nationale**, occupe la **cinquième place dans le ranking de l'ICVU** (selon l'analyse qui considère les villes métropolitaines). Pour l'année 2014, sur la base des 42 communes de la Région Métropolitaine, seulement 18 d'entre eux atteignent un ICVU supérieure à la moyenne nationale de 46,1%. En plus, **7 d'entre elles sont parmi les 10 communes les mieux classées au niveau national** : Las Condes (1), Vitacura (2), Providencia (3) La Reina (4), Lo Barnechea (5), Ñuñoa (6) et Santiago (9). En revanche, **9 des 10 communes les plus mal classées sont également dans la Région Métropolitaine** : Quinta Normal (84), Cerro

²⁸ Pour la sélection d'indicateurs ils ont utilisé l'analyse en composantes principales (analyse multivariée) et le jugement des experts de l'équipe interdisciplinaire.

Navia (85), La Pintana (86), San Ramón (87), Lo Prado (88), Renca (89), P.A.C. (90), Lo Espejo (91) et San Joaquín (92) (voir tableau N°3). Cette situation met en évidence les forts contrastes entre « **le cône bleu** » et « **l'arc orange et rouge** » exposées dans la carte N°10 dont nous avons parlé précédemment.

En plus, dans le tableau N°3 il est possible d'examiner un extrait des résultats supérieurs et inférieurs du total de 93 communes analysées au niveau national, en termes de l'Indice général, ainsi que de ses 6 dimensions. Les conclusions les plus évidentes sont, d'abord, que **l'ambiance de business, les conditions socioculturelles, la santé et l'environnement**, sont des dimensions **plus favorables pour 6 communes de la RM, qui en plus occupent les premières 6 places dans le classement ou ranking de l'ICVU** : Las Condes, Providencia, Vitacura, La Reina, Lo Barnechea, Ñuñoa. En contraste, pour les 9 des 10 communes le plus mal classées au niveau national, 7 d'entre elles présentent les conditions de **connectivité et mobilité**, ainsi que de **santé et d'environnement**, les moins favorables. Le tableau N°4 montre que la situation est plus grave : **pour les 9 communes de la RM qui ont les plus mauvais ICVU, 6 d'entre elles ont les résultats les plus bas au niveau national dans toutes les dimensions**. Cette observation est inquiétante si nous ajoutons que dans **les communes qui présentent les ICVU en dessous de la moyenne nationale, réside plus du 58% de la population de la RM** (Orellana, 2011). La carte N°12 montre les résultats géo-références.

Tableaux N°3 et N°4 : Classement communal de l'ICVU 2014 : extrait des résultats supérieurs et inférieurs du total de 93 communes analysées au niveau national (tableau N°3 selon le classement et tableau N°4 selon le pourcentage) (*)

COMUNA	ICVU 2014	CL (9,4%)	AN (16,5%)	CS (17,4%)	CM (9,1%)	SM (18,6%)	VE (29,1%)
Las Condes	1	11	1	3	5	2	1
Vitacura	2	9	3	1	6	1	6
Providencia	3	1	5	2	17	8	2
La Reina	4	3	2	6	68	10	64
Lo Bamechea	5	31	7	4	27	3	62
Nuñoa	6	8	6	7	52	4	50
Punta Arenas	7	4	38	35	1	40	9
Machali	8	27	46	21	26	6	19
Santiago	9	2	4	89	34	7	65
Puerto Varas	10	12	16	14	28	53	23

Quinta Normal	84	24	17	74	87	82	82
Cerro Navia	85	69	60	55	86	81	72
La Pintana	86	87	47	84	90	79	61
San Ramón	87	88	63	63	77	89	71
Lo Prado	88	54	57	71	89	87	77
Renca	89	36	36	83	88	75	90
Pedro Aguirre Cerda	90	76	48	66	92	92	63
Lo Espejo	91	51	23	88	93	91	87
San Joaquín	92	56	61	49	73	90	92
Alto Hospicio	93	91	42	93	69	36	93

(*) CL : conditions de travail ; AN : ambiance de business ; CS : conditions socioculturelles ; CM : connectivité et mobilité ; SM : santé et environnement ; VE : logement et entourage.

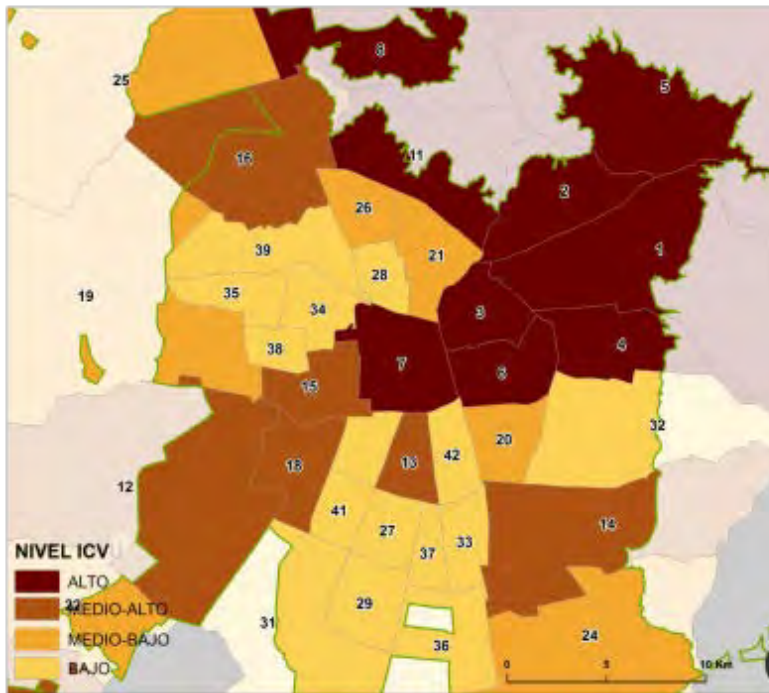
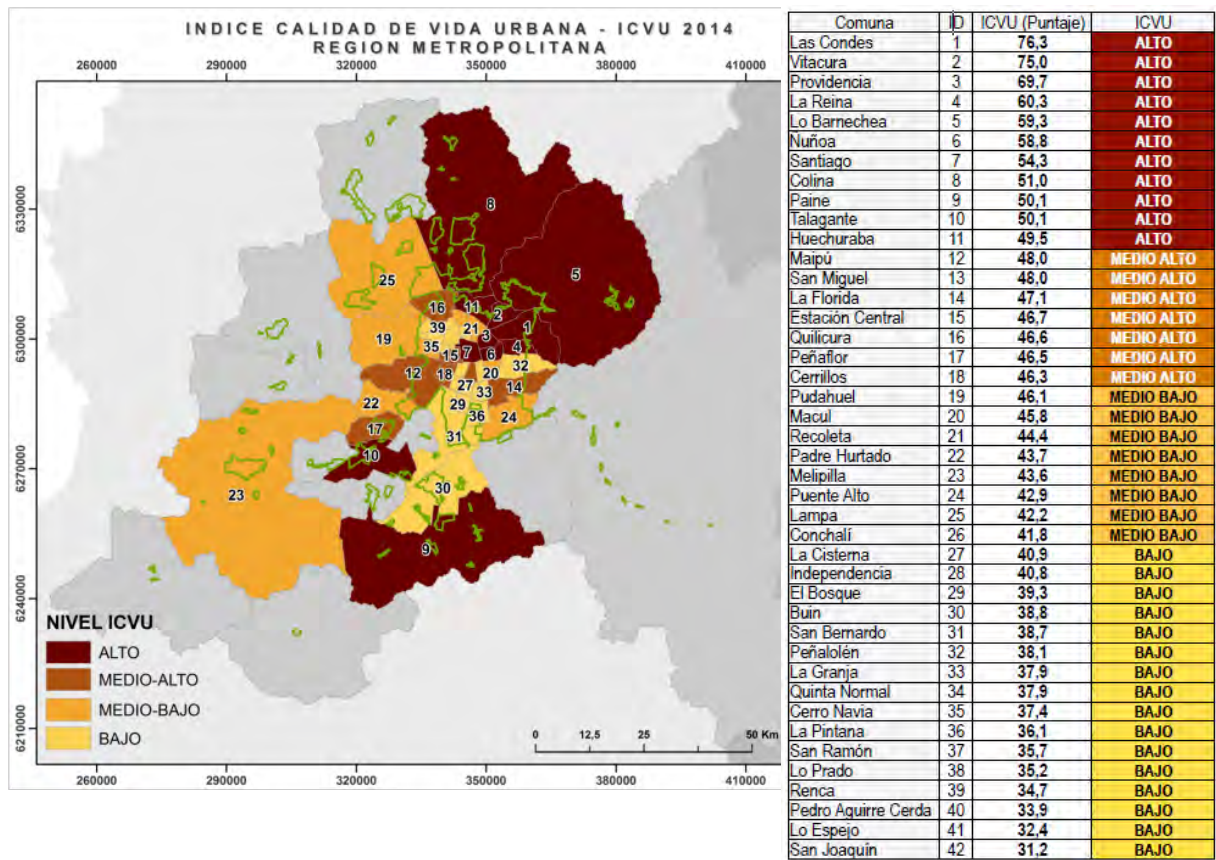
Tableau N°4

	COMUNA	CONDICIONES LABORALES	AMBIENTE DE NEGOCIOS	CONDICIONES SOCIOCULTURALES	CONECTIVIDAD Y MOVILIDAD	SALUD Y MEDIOAMBIENTE	VIVIENDA Y ENTORNO	ICVU 2014
1	Las Condes	66,3	95,2	66,1	66,9	86,0	71,4	76,3
2	Vitacura	69,4	86,7	70,4	66,6	91,6	64,8	75,0
3	Providencia	82,1	72,4	66,2	61,8	66,3	70,6	69,7
4	La Reina	77,3	89,6	57,4	36,9	62,9	45,4	60,3
5	Lo Bamechea	55,2	55,2	62,7	57,3	83,2	46,0	59,3
6	Nuñoa	69,6	58,5	52,5	47,4	78,6	50,0	58,8
7	Punta Arenas	76,9	39,9	36,5	71,1	51,7	63,5	54,7
8	Machali	58,1	38,8	43,0	57,3	69,4	57,9	54,3
9	Santiago	80,5	74,9	19,4	54,0	69,4	45,3	54,3
10	Puerto Varas	66,2	45,5	45,7	57,2	47,9	57,2	52,5

84	Quinta Normal	59,0	45,2	26,9	18,8	37,7	39,4	37,9
85	Cerro Navia	43,2	36,4	32,4	21,5	38,1	43,4	37,4
86	La Pintana	34,1	38,6	24,9	14,5	39,0	46,7	36,1
87	San Ramón	32,9	35,9	30,7	30,4	31,0	43,9	35,7
88	Lo Prado	48,9	37,3	27,4	16,1	31,6	42,3	35,2
89	Renca	53,2	39,9	25,1	18,6	40,1	33,0	34,7
90	Pedro Aguirre Cerda	39,3	38,6	28,9	13,5	22,9	45,8	33,9
91	Lo Espejo	50,0	42,5	20,2	10,9	28,8	37,4	32,4
92	San Joaquín	48,1	36,4	33,6	34,1	30,2	20,9	31,2
93	Alto Hospicio	25,4	39,3	12,7	35,5	53,8	19,9	30,1
	PROMEDIO NACIONAL	52,7	40,5	36,0	47,0	52,3	48,7	46,1

Source : Orellana, 2014.

Carte N°12 : Indice de Qualité de Vie Urbaine (ICVU). Région Métropolitaine du Chili, année 2014



Moyenne nationale : 46,1%

Source : Orellana, 2014.

En ce qui concerne les services publics, Santiago a, en générale, une bonne couverture d'infrastructure de base et de services. Les déficiences se manifestent dans la **qualité des services** fournis aux groupes à faible revenu. Selon Rodriguez et Winchester (2001), le service d'enseignement primaire est celui qui illustre le mieux cette situation : toutes les municipalités du pays administrent un système d'enseignement gratuit qui est utilisé par les groupes à faible revenu²⁹. Malheureusement, à cause du manque de ressources, la qualité du service est très faible. Par conséquence, au lieu de réduire les différences sociales, le service d'enseignement les maintient et les renforce.

La qualité du service varie selon le **sous-système d'enseignement** : les écoles municipales, les écoles privées subventionnées, et les écoles privées non subventionnées, qui s'adressent à divers groupes socio-économiques selon leur capacité de paiement. Les résultats de l'épreuve SIMCE montrent cette réalité. Le SIMCE est un système de mesure de la qualité de l'éducation, une épreuve appliquée depuis 1988 dans tout le pays, tous les deux ans, aux quatrième et huitième grades du service d'enseignement primaire et au deuxième degré du secondaire. Les résultats montrent que les écoles municipales obtiennent les évaluations les plus basses. L'expression territoriale de cette inégalité est éloquent, car les meilleurs résultats se concentrent dans les communes les plus riches (Vitacura, Las Condes et Providencia). Les tableaux suivants résument ces observations.

Tableau N°5 : Moyennes des résultats de l'épreuve SIMCE : nationales, régionales et selon le sous-système d'enseignement dans la Région métropolitaine, année 2004

	Thématiques des épreuves			
	Comprendre la nature	Comprendre la société	Mathématiques	Langue et communication
Écoles municipales R.M.	250	244	248	245
Écoles privées subventionnées R.M.	261	255	260	256
Écoles privées non subventionnées R.M.	311	297	314	303
Moyenne pays	256	251	253	251
Moyenne R.M.	266	258	262	264

Source : ministère de l'Éducation du Chili, 2004.

²⁹ Le système d'enseignement primaire est un cycle de base de huit ans dit « Education générale de base » (*Educación General Básica*). En 1997 la couverture du service d'enseignement primaire a été 95,47% du total des enfants d'âge scolaire.

Tableau N°6 : Résultats de l'épreuve SIMCE, année 2009. Pourcentages des écoles présentant un rendement scolaire élevé, moyen et bas, selon les communes les plus aisées et les plus pauvres

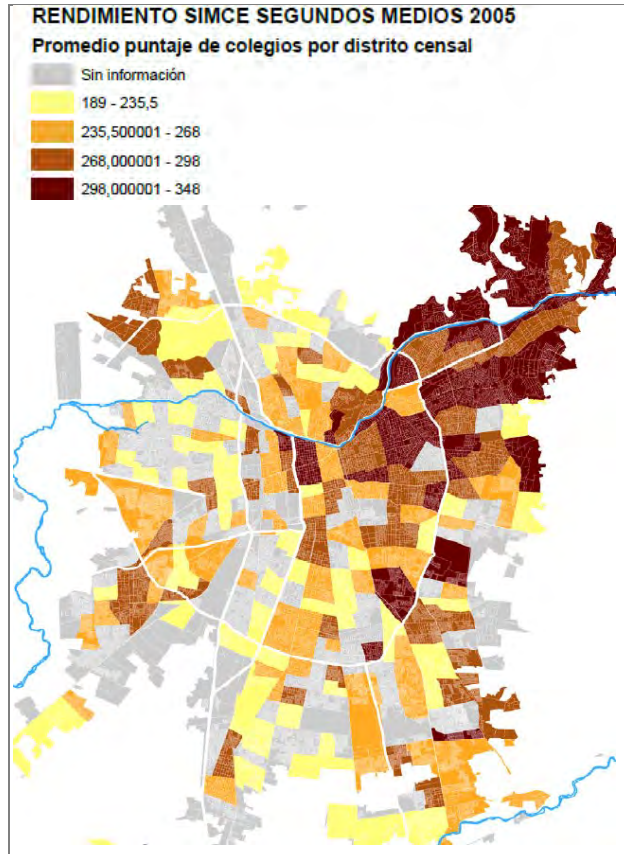
		Rendement scolaire (%)			
		Pourcentage des écoles rendement scolaire élevé	Pourcentage des écoles rendement scolaire moyen	Pourcentage des écoles rendement scolaire bas	Quantité total d'écoles par commune
Communes les plus aisées	Vitacura	85%	15%	0%	20
	Las Condes	55,2%	34,5%	10,3%	58
	Providencia	69,2%	28,2%	2,6%	39
Communes les plus pauvres	Renca	2,9%	60%	37,1%	35
	Pedro Aguirre	3%	60,6%	36,4%	33
	Cerda				
	Huechuraba	11,8%	52,9%	35,3%	17

Source : Élaboration propre. Données du Ministère d'éducation du Chili 2009.

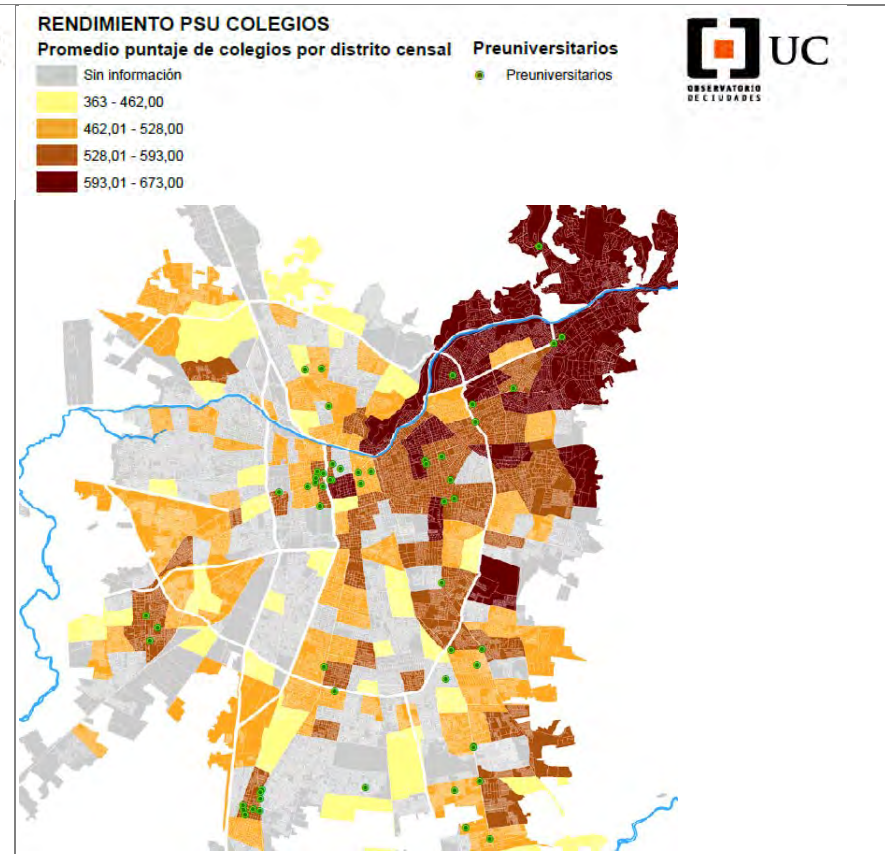
En matière d'indicateurs d'emploi, le **taux de chômage** par commune dans la RM est en rapport avec les autres indicateurs : les taux de chômage les plus bas se trouvent dans les communes du « cône » des communes plus aisées, ayant aussi le meilleur niveau d'enseignement (voir cartes N°13, 14). Nonobstant, une question importante reste posée : celle de l'appréciation de l'accès aux emplois ou l'éloignement du marché du travail des habitants des zones ségréguées, pour lesquels aucun indicateur et aucune donnée géo-référencée n'a pu être trouvé. Cependant, grâce aux cartes suivantes on peut donner quelque information sur la localisation : (i) de la **population active occupée selon le secteur de l'économie**, (ii) la **localisation des services d'assurance, publicité, hôtels, avocats, comptabilité, groupes économiques, MBA, consommation de luxe**, (iii) des **valeurs moyennes de terrains industriels et parcs industriels** à la RM et ; (iv) les **circuits d'innovation et les réseaux de mobilité**.

Ces cartes montrent d'importantes inégalités dans la distribution spatiale des opportunités, et donc des possibilités d'emploi : il existe des zones très éloignées des principaux centres commerciaux, entreprises et universités, qui ont à la fois d'importants désavantages en transport (un service de transport public moins efficace, une couverture relativement plus limitée, à quoi s'ajoute une disponibilité réduite de l'automobile). Si nous ajoutons à ces représentations les principales variables qui font référence à une concentration territoriale des désavantages en termes d'emploi (pauvreté, chômage, et niveaux d'enseignement faibles), Santiago montre une forte fragmentation sociale. Les catégories informelles d'emploi sont surreprésentées dans les secteurs pauvres, qui sont à leur tour, concentrés dans ces zones de Santiago où les désavantages et la précarisation des emplois sont les plus forts.

Carte N°13 : Rendement du test scolaire
SIMCE 2^{ème} degré secondaire, 2005

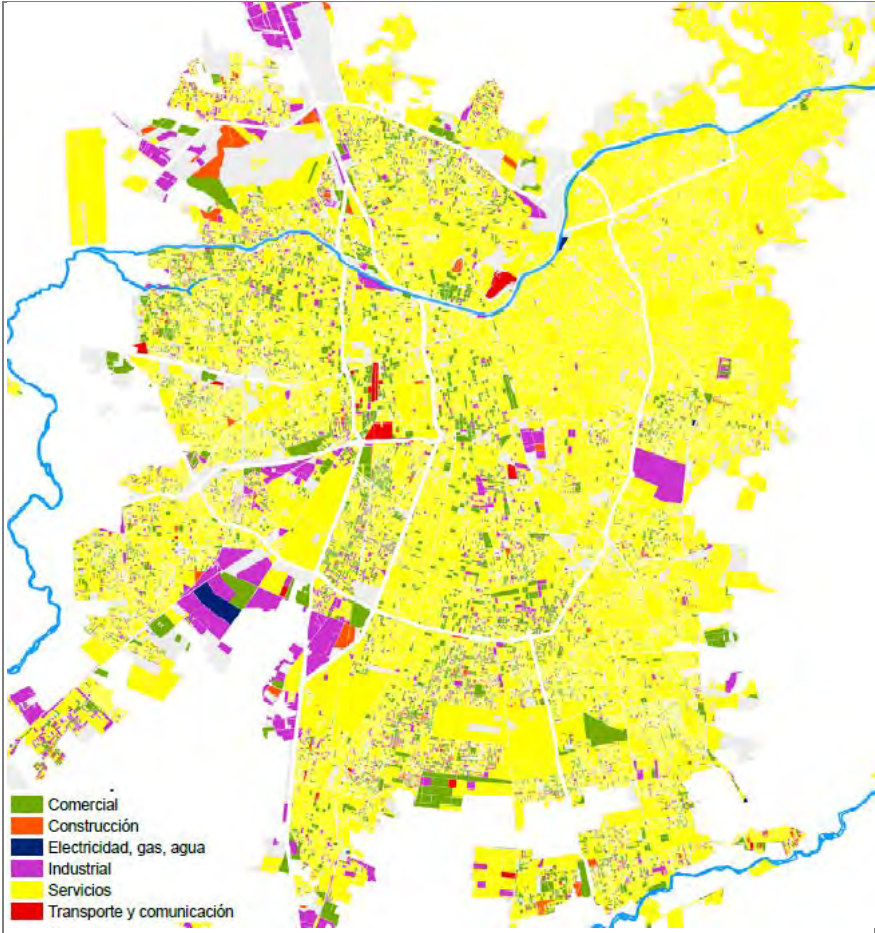


Carte N°14 : Rendements des lycées de la RM dans
le Test de sélection universitaire (PSU), 2008

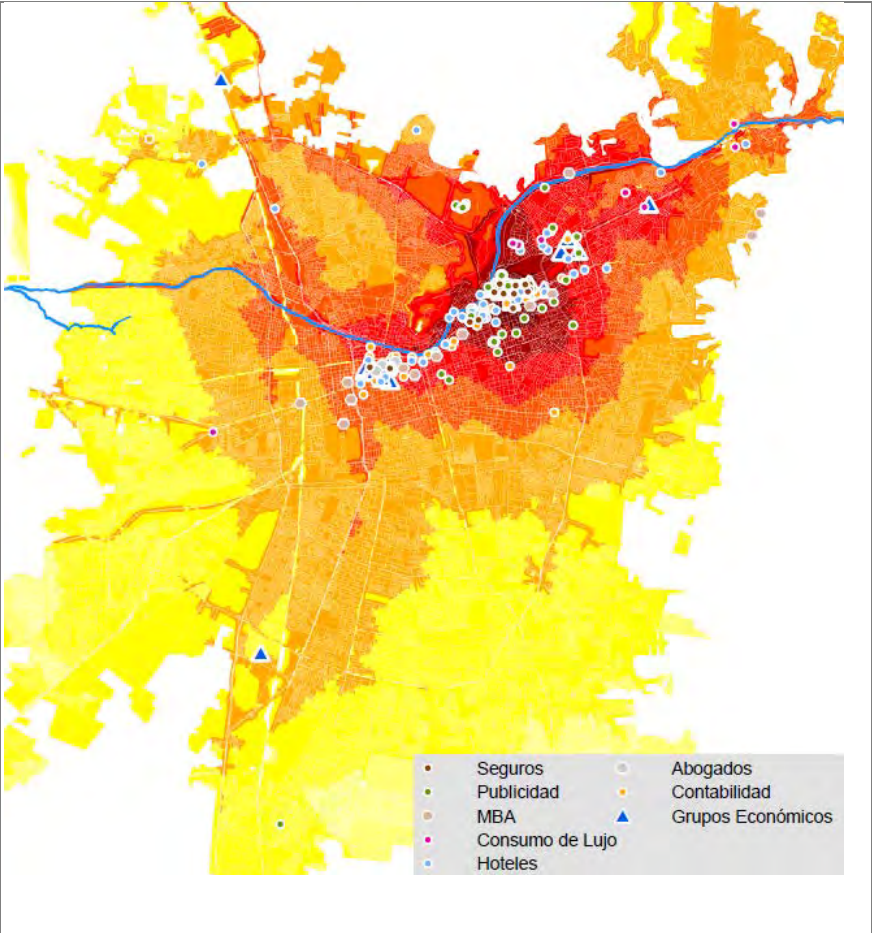


Source : Observatorio de Ciudades UC.

Carte N°15 : Population active occupée selon le secteur de l'économie, 2008

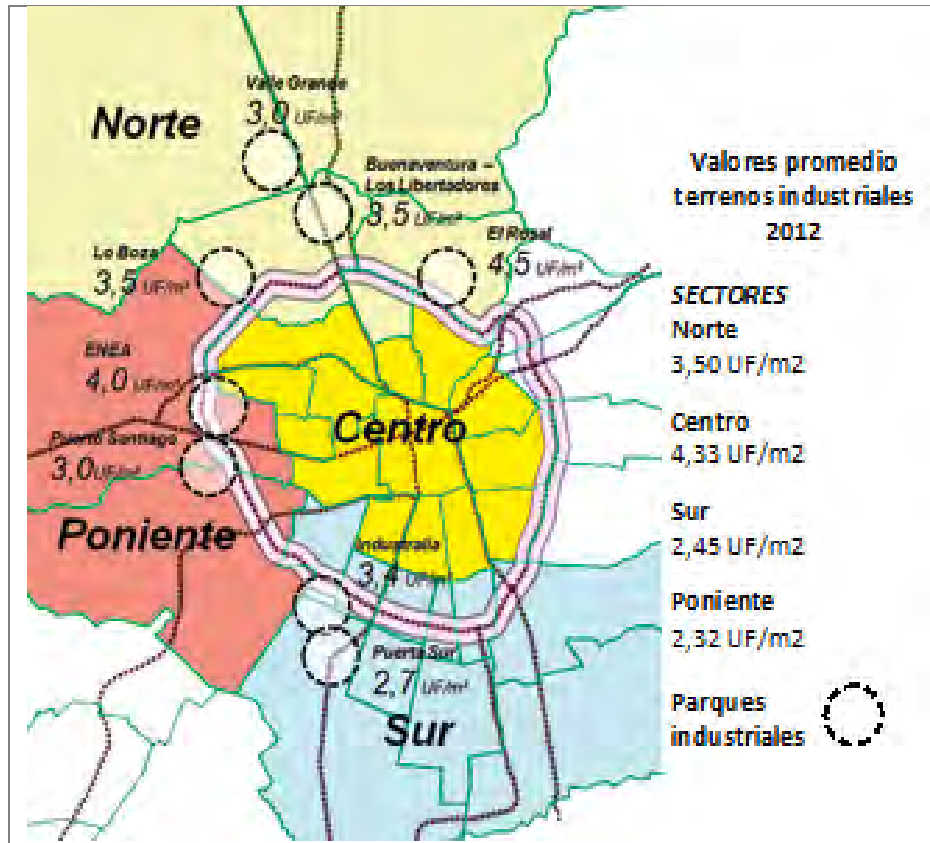


Carte N°16 : Localisation des services d'assurance, publicité, hôtels, avocats, comptabilité, groupes économiques, MBA et consommation de luxe, 2008



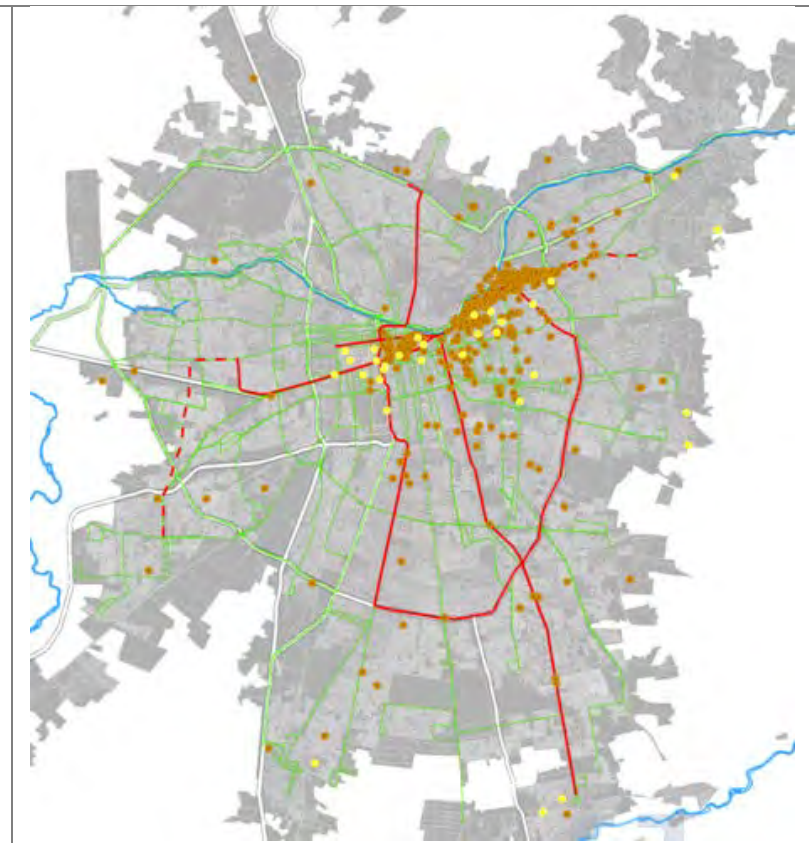
Source : Observatorio de Ciudades UC, 2008.

Carte N°17 : Valeurs moyennes de terrains industriels à la RM, 2012



Source : Revista EBM Construcción, 2012

Carte N°18 : Circuits d'innovation et réseaux de mobilité, 2008



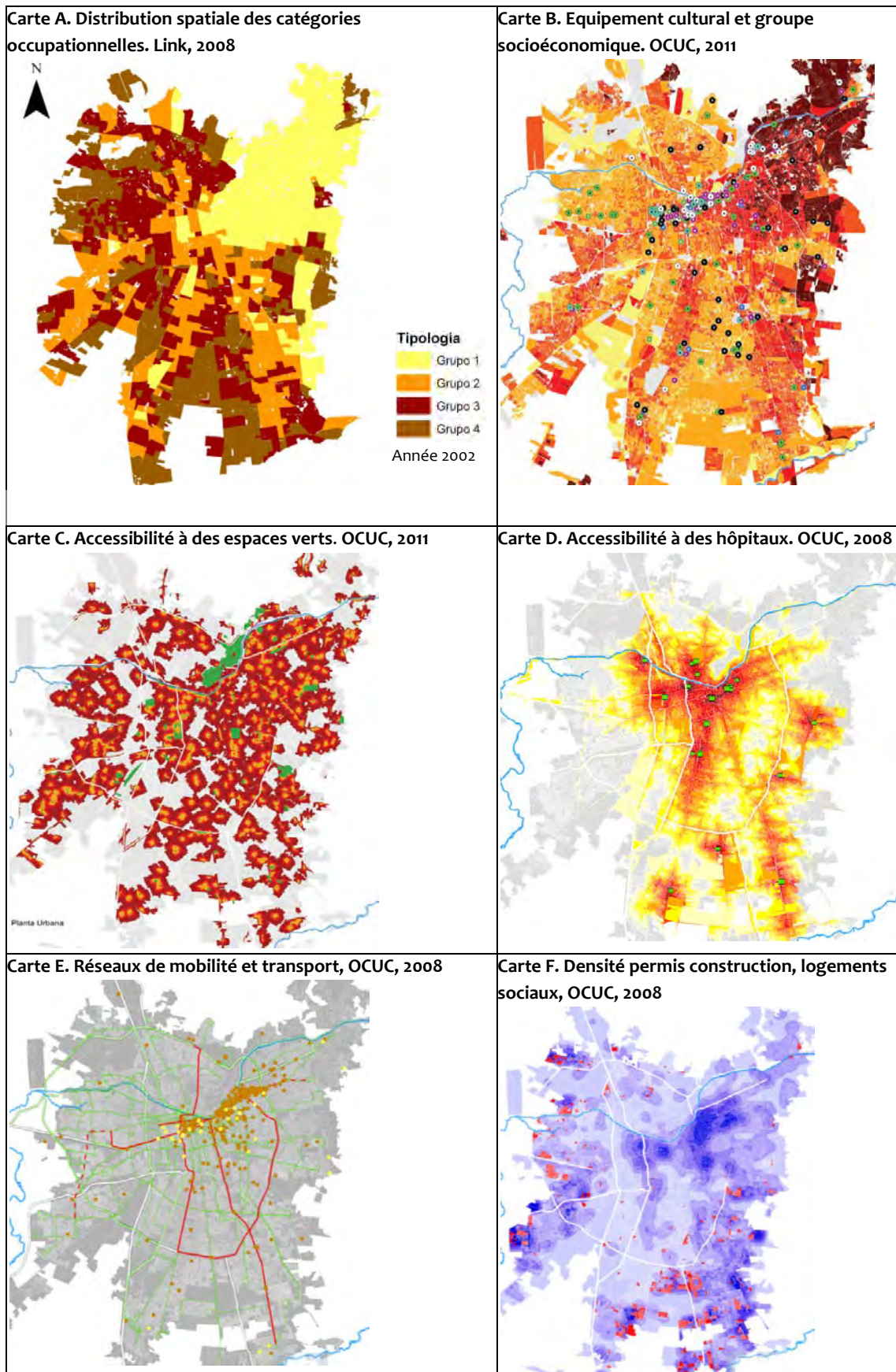
Source : OCUC, 2008. Universités (jaune), entreprises technologie (orange), réseaux de mobilité (lignes rouges : métro ; lignes vertes : principales axes Transantiago, système de buses).

Ainsi est-il possible de se faire une image de ce Santiago fragmenté. Tous les indicateurs ici présentés : revenu, pauvreté, chômage, qualité de vie urbaine et qualité de l'enseignement, montrent une convergence de la cartographie de la fragmentation sociale et de la concentration des inégalités. À ces chiffres il est possible d'ajouter d'autres indicateurs. Nous avons fait une sélection de quelques dimensions démonstratives de l'exclusion et de l'inégalité urbaine. Celles-ci sont présentées comme un collage dans l'encadré N°2, de façon à pouvoir observer plus clairement les « archipels » ou les fragments les moins fournis en services et en opportunités offertes par la ville.

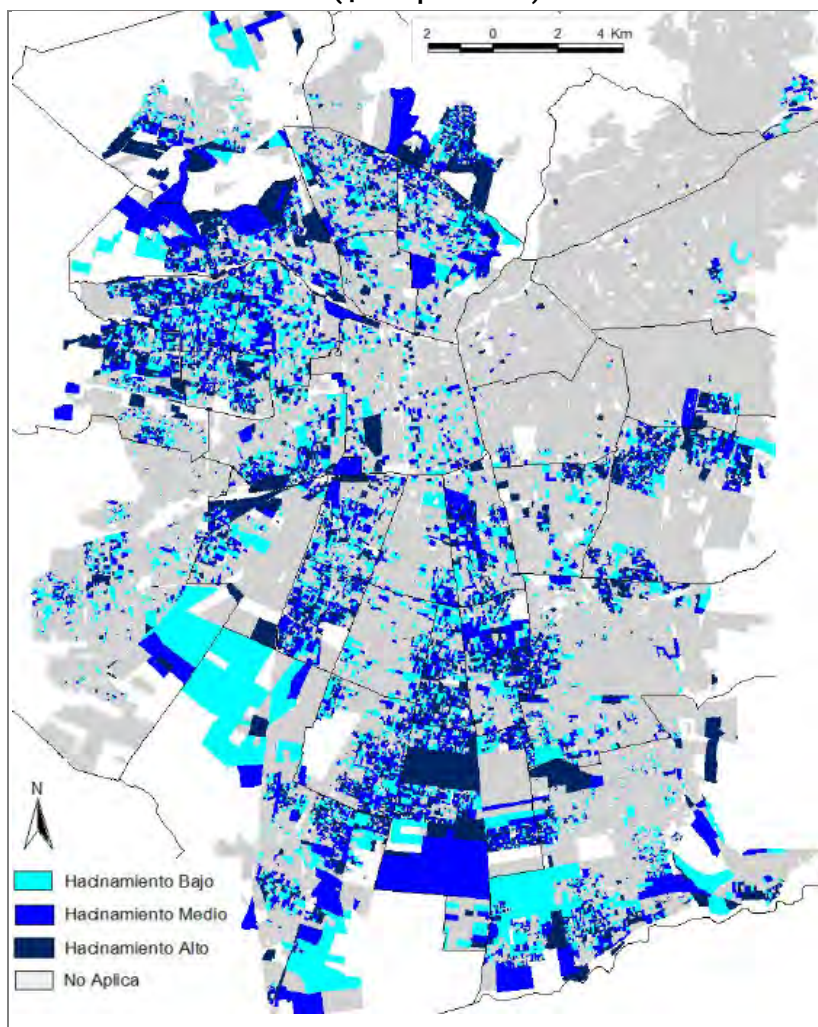
- A. La **distribution spatiale des différentes catégories professionnelles** pour l'année 2002 (Link, 2002) (les groupes plus clairs étant les directeurs d'entreprise, etc. ; les groupes plus foncés les travailleurs non qualifiés, les ouvriers et les travailleurs agricoles, etc. ; et, au milieu des deux groupes, on trouve les professionnels moyens-supérieurs, les employés de type administratif, les techniciens, les employés de services, etc.)
- B. **Équipement culturel combiné avec le groupe socioéconomique** (OCUC, 2011) (bibliothèques, centres culturels, cinémas, musées, théâtres ; les groupes socioéconomiques ont été décrits avant, et représentent les différents segments ABC1, C2, C3, D, E)
- C. **Accessibilité à des espaces verts** (OCUC, 2011) (distances en mètres)
- D. **Accessibilité à des hôpitaux** (OCUC, 2008) (distance en minutes)
- E. Les **réseaux de mobilité et transport** (OCUC, 2008) (ligne de métro, trajets du système du transport de bus)
- F. La **densité des permis de construire et des logements sociaux** (OCUC, 2008) (unités construites par kilomètre carré)

Ce qui est intéressante à partir de l'examen des cartes, c'est qu'il n'existe pas une « ville duale ». Certainement le « **cône des plus riches** », localisé vers le nord-est, persiste. Mais dans « **l'arc des plus défavorisés** » qui regarde vers l'ouest, nous identifions des « **axes d'opportunités** » spécifiquement le long des réseaux de transport, notamment du service de métro, ainsi que des « **archipels d'exclusion sociale urbaine** », soit des territoires mal servis qui se trouvent entre les axes d'opportunités mentionnés. Les variables observées dans les cartes N°10 et suivantes, et le encadré N°2, montrent cette exclusion en termes d'accès et en termes de qualité de services et d'opportunités (santé, éducation, environnement, travail, culture, etc.).

Encadré N°2 : Série de cartes qui illustrent la fragmentation sociale à l'AMS

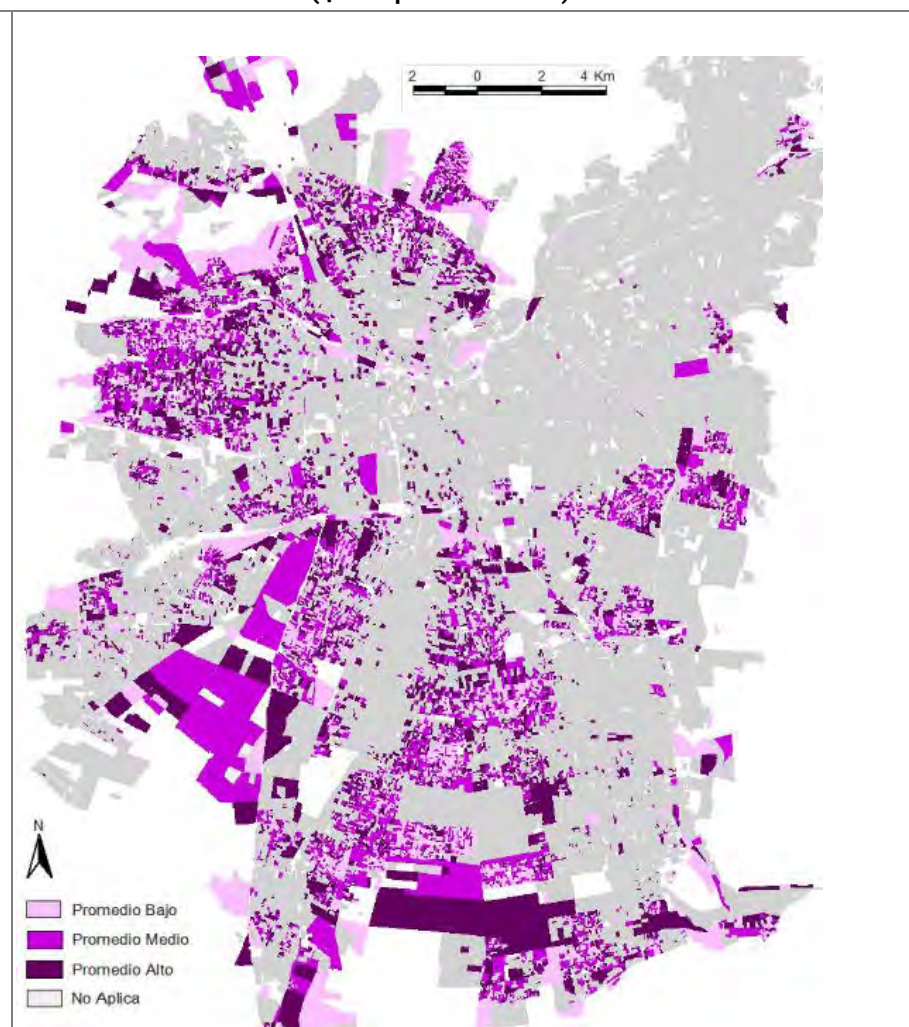


Carte N°19 : Ménages en situation de sur occupation
(40% le plus élevé) AMS



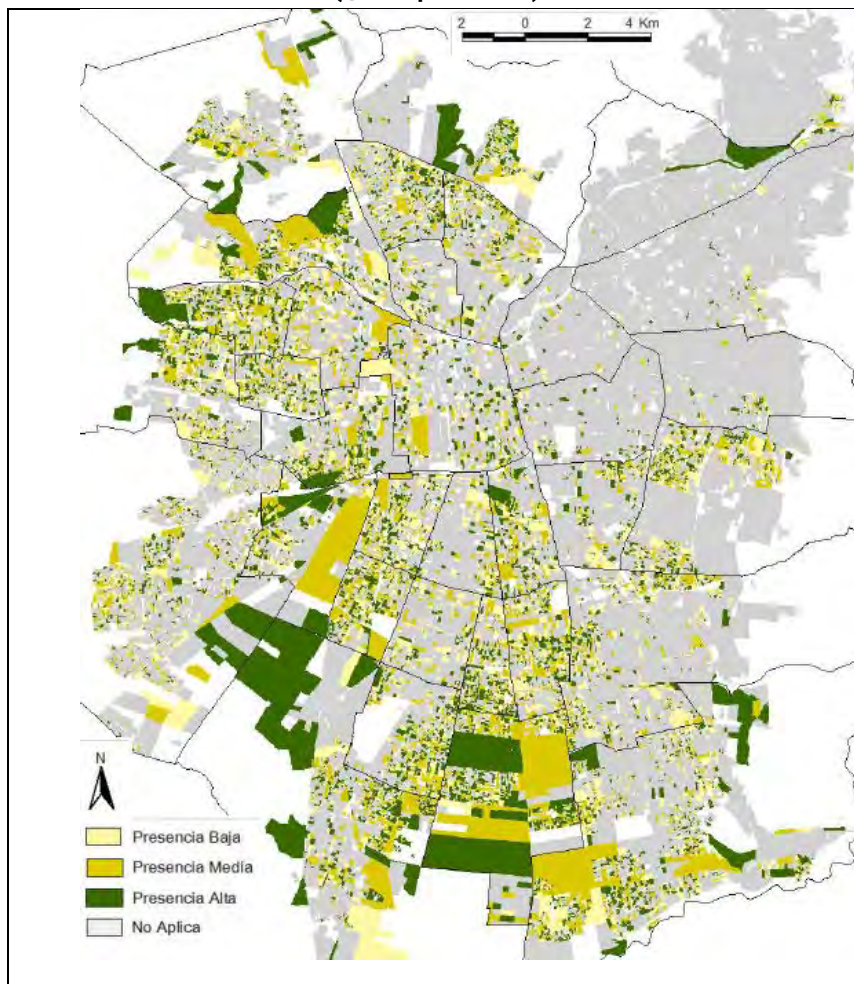
Source et carte : Monsalve, 2010. Données recensement 2002.

Carte N°20 : Scolarité moyenne par chef de ménage
(40% le plus inférieure) AMS



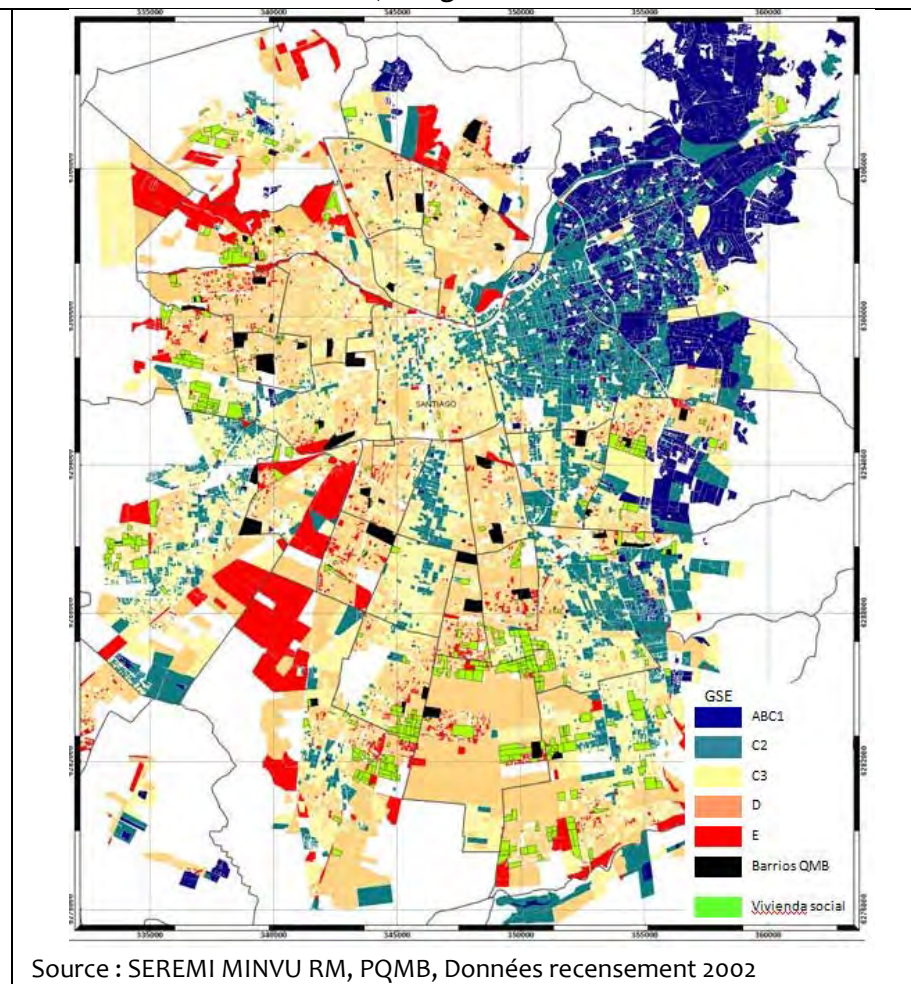
Source et carte : Monsalve, 2010. Données recensement 2002.

Carte N°21 : Inactivité des jeunes
(40% le plus élevé) AMS



Source et carte : Monsalve, 2010. Données recensement 2002.

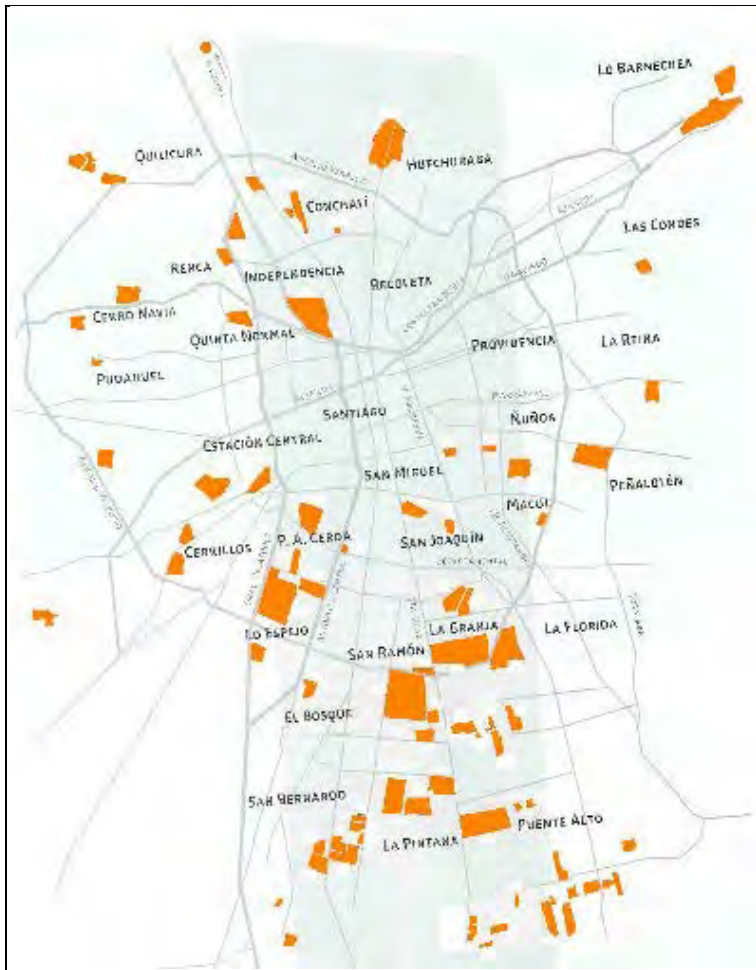
Carte N°22 : Groupes socioéconomiques, quartiers programme Quiero mi Barrio, et logements sociaux



Source : SEREMI MINVU RM, PQMB, Données recensement 2002

Carte : Gonzalo Arias, Sistema Información en Vivienda, Universidad de Chile.

Carte N°23 : Zones occupées par l'économie de la drogue, AMS



Source: Ciper Chile, 2012.

Tableau N°7 : Homicides dans la Région Métropolitaine, 2007

HOMICIDIOS EN 2007 EN LA REGION METROPOLITANA		
Comuna	HOMICIDIOS	Porcentaje
1	PUENTE ALTO	62
2	SAN BERNARDO	54
3	SANTIAGO CENTRO	41
4	LA PINTANA	33
5	TALAGANTE	32
6	LA FLORIDA	28
7	MAIPU	26
8	PUDAHUEL	23
9	PENALOLEN	21
9	LA GRANJA	21
10	CERRO NAVIA	19
11	LO ESPEJO	18
12	SAN JOAQUIN	16
13	EL BOSQUE	14
14	ESTACION CENTRAL	13
14	COLINA	13
14	LO PRADO	13
14	SAN MIGUEL	13
14	QUILICURA	13
15	PEDRO AGUIRRE CERDA	12
16	HUECHURABA	11
16	RECOLETA	11
17	RENCA	9
17	CONCHALI	9
17	QUINTA NORMAL	9
17	SAN RAMON	9
18	LA CISTERNA	7
19	INDEPENDENCIA	6
19	MACUL	6
20	MELIPILLA	5
20	LA REINA	5
20	LO BARNECHEA	5
21	LAS CONDES	4
21	PROVIDENCIA	4
22	CURACAVI	3
23	LAMPA	2
23	PIRQUE	2
23	NUÑO A	2
24	TIL TIL	1
24	SAN JOSE DE MAIPO	1
24	VITACURA	1
	SIN COMUNA DEFINIDA	13
	TOTAL	610

Source : Compilation de données des procureurs. Ciper Chile, 2007.



(La carte montre les 10 premières communes de le tableau N°7 sur les homicides dans la RM l'année 2007)

Les « axes d'opportunités » et « les archipels d'exclusion social urbaine » ne sont pas statiques ni se comportent pas de la même façon dans toutes les variables examinées. « Le cône des plus riches » n'est plus un cône quand nous avons des représentations géo-référenciées plus désagrégées (districts de recensement à la fois de communes). « L'arc des moins aisés », vers l'ouest de l'AMS est plus évident en regardant les cartes des niveaux socioéconomiques et d'éducation, de l'accès aux hôpitaux, les réseaux des mobilités et transports et les logements sociaux. Mais il y a toujours une pièce du puzzle du territoire – que nous essayons de construire pour simplifier la réalité – qui ne s'emboîte pas.

Ce qui nous avons appris pendant la construction de ce chapitre – en essayant de construire aussi le problème de l'exclusion sociale dans le milieu urbaine – ce que le problème est glissant, les données sont toujours des pièces d'un puzzle major, le problème présenté devient toujours une carte, une variable, un visage d'entre plusieurs autres. Comme affirme Jirón (2007), l'inégalité urbaine est un phénomène complexe et de plus en plus invisible, difficile à le comprendre. Les causes sont multidimensionnelles et difficiles à les identifier, en particulier dans le contexte des systèmes urbains complexes et des réalités urbaines mobiles et progressivement dynamiques. En outre, ces inégalités deviennent de plus en plus invisibles car elles ne peuvent pas être facilement observées par une analyse urbaine traditionnelle, devenant plus difficiles à être incorporées dans les politiques publiques et dans les interventions en milieu urbain. En ce sens, il est intéressant de se rappeler du diagramme présenté à la fin du chapitre 1 : des différents problèmes d'exclusion sociale urbaine évoquent, encore une fois, une problématique de plus grande ampleur qui se trouve à la base, à savoir, celle des inégalités sociales.

Une conclusion finale pour la comparaison entre les configurations spatiales de la pauvreté urbaine en France, aux États-Unis et au Chili

Comme on l'a mentionné ci-dessus, la violence urbaine et la logique de séparation, sont deux éléments qui caractérisent la nouvelle question urbaine, et qui sont toutes les deux présentes dans la France et les États-Unis. Après l'analyse sur le ghetto noir américain, la banlieue française, la ville fragmentée latino-américaine et l'analyse empirique sur l'exclusion sociale à Santiago du Chili, il est possible d'arriver à la même conclusion. Bien que dans différents degrés, il existe une évidente concentration spatiale de la pauvreté et des situations d'exclusion sociale dans les trois contextes. En plus, il existe une distribution inégale des bénéfices et des opportunités offertes par la ville. Il existe également des stratégies d'évitement dans les trois situations, qui sont le reflet de la réalité sociopolitique et socioculturelle de chacune, et qui se traduisent en que les plus aisés fuient les plus démunis et, ce faisant, aggravent la situation de ces derniers. Ou bien, s'il existe des situations de déségrégation résidentielle, ou de proximité géographique entre groupes

socioéconomiques, cette diminution ne se traduit pas nécessairement par une réduction des inégalités sociales. En bref, parler « **d'une nouvelle question sociale urbaine** » est en fait pertinent dans les trois configurations spatiales. C'est la ville qui pose un problème de la concentration spatiale de la pauvreté urbaine, de différents types d'exclusion, mais aussi, pour le cas du Chili, d'un extrême privilège en termes de la qualité de vie des habitants des secteurs de la ville plus pourvus.

En Amérique latine, la spatialisation des inégalités sociales a été expliquée, vers les années 60, à travers le concept de *marginalisation*. Le terme qui a été récemment utilisé est celui de la ségrégation résidentielle. Les études sur les villes latino-américaines ont été imprécises, en mélangeant l'usage de termes comme l'inégalité, la pauvreté, la vulnérabilité, la fragmentation, la polarisation, l'exclusion, etc. D'autre part, la ségrégation résidentielle ne se réfère pas seulement aux groupes socio-économiques : elle peut aussi être utilisée en termes de religion, d'ethnicité, d'âge, d'une identité culturelle particulière, etc., ce qui implique que sa connotation n'est pas toujours négative. En Amérique latine la ségrégation est un important mécanisme dans la reproduction des exclusions et des inégalités socioéconomiques. Néanmoins, la fragmentation socio-urbaine et les différentes manifestations de l'exclusion sociale urbaine, nous parlent mieux de la complexité entraînée par la nouvelle question urbaine.

Finalement, il est indispensable de mentionner que, dans le cas du Chili, la politique du logement se transforme en une variable essentielle à la compréhension de la nouvelle pauvreté urbaine, ainsi que les programmes publics qui tentent de l'affronter (voir notamment carte N°22). L'effort fait en matière de logement au Chili a impliqué le transfert résidentiel définitif de la population qui a habité dans des taudis vers les « nouvelles villas » de logement social, lesquelles concentrent la plupart des pauvres urbains actuels. Dans ce contexte, le programme *Quiero mi Barrio* représente un exemple d'un de ces efforts pour essayer de résoudre le problème.

CHAPITRE 3

LES RÉPONSES DES POLITIQUES PUBLIQUES À L'EXCLUSION SOCIALE DANS LE MILIEU URBAIN : EXEMPLES DE LA FRANCE ET LES ÉTATS-UNIS ET CONDITIONS DE GENÈSE AU CHILI

*« Pourquoi appeler 'politique de la ville' ce qui apparaît d'abord
comme une 'politique de quartier' et, même,
de quartier périphérique et marginalisé, géographiquement et/ou socialement ?
Paradoxale en apparence, cette expression se justifie
si l'on adopte une perspective holistique, au sens médical du terme :
quand un quartier est 'malade', c'est toute la ville qu'il faut 'soigner' »
(Blanc, 2007 :73).*

Jusqu'à ici nous avons décrit le problème, justement pour bien cadrer le sujet principal de la thèse : l'action publique concernant l'exclusion sociale urbaine. La question abordée pendant ce chapitre porte sur les réponses à cette problématique de la spatialisation de l'inégalité socioéconomique et les différents types d'exclusion sociale dans le milieu urbain. Des pays de l'Europe et les États-Unis ont travaillé l'intégration sociale urbaine à partir des approches basées sur des zones ou sur la mixité sociale, entraînant parfois la *gentrification*. Au Chili, le sujet de l'intégration sociale urbaine est récent et il a été travaillé à partir de la réduction de la ségrégation résidentielle ou « déségrégation » (Jirón, 2007). Néanmoins, en matière de politiques publiques, l'État chilien n'a pas réussi à déployer un système moderne de planification urbaine ni à résoudre les problèmes d'intégration sociale urbaine, à cause de lacunes institutionnelles et de politiques insuffisantes. Comme dans le cas de la politique de logement, la politique urbaine a choisi d'éviter l'action directe sur la ville, même par une planification du développement des villes allant au-delà de la reconnaissance des tendances du marché et des conditions de sa croissance (Cortínez y Arriagada, 2009).

Quelle est la réponse proposée pour résoudre l'exclusion sociale urbaine ? Comme nous l'avons constaté dans le précédent chapitre, les situations et contextes socioculturels et socioéconomiques sont différents, même si le problème à traiter a un caractère similaire. De la même façon, les réponses répondent aux modèles de société et aux traditions sociopolitiques qui définissent les politiques publiques adoptées. Dans ce chapitre, nous présentons brièvement les exemples des modèles d'action publique de la France et les États-Unis, leurs politiques socio-urbaines et leurs stratégies de rénovation de quartiers. L'exposition de ces deux modèles n'a pas pour but de présenter la réalité de chaque pays, mais de procéder à l'exercice du regard croisé afin d'identifier des dimensions significatives pour l'analyse du cas chilien. Des éléments de discussion précieux comme le débat *people versus place*, ont été discernés lors de cet exercice comparatif entre la France et les États-Unis, ainsi que des sujets aussi actuels que *l'empowerment* et l'instrumentalisation de la participation citoyenne. Les approches territoriale et participative, colonnes ou axes qui articulent la thèse, ont été appréhendées à partir de cette analyse croisée, qui, en plus, relèvent de questionnements fondamentaux portant sur le rôle de l'État et de la société civile dans la construction du territoire et de la démocratie.

Ensuite, nous réfléchissons aux changements dans les politiques publiques contre la pauvreté urbaine au Chili, en essayant d'identifier s'il est admissible de parler d'une transition de **politiques sociales** à des **politiques socio-urbaines** au regard de la *Nouvelle politique de logement de l'amélioration de la qualité et l'intégration sociale* (2006 – 2010). Un résumé des politiques publiques s'adressant à la pauvreté et leur évolution pendant les dernières décennies sera aussi présenté.

Finalement, on essaiera de faire une synthèse de l'évolution des politiques publiques du logement social au Chili pour comprendre les germes d'une politique urbaine novatrice et les conditions de la genèse du programme *Quiero mi Barrio*. On exposera les nouveaux éléments de la *Nouvelle Politique de Logement de l'amélioration de la qualité et l'intégration sociale* lancée par le gouvernement de Michelle Bachelet (2006 – 2010), ainsi que l'on décrira le programme *Quiero mi Barrio* (définitions, objectifs, sélection des quartiers, orientations stratégiques et opérationnelles, etc.).

1. LA RÉHABILITATION DE QUARTIERS DÉFAVORISÉS COMME RÉPONSE À L'EXCLUSION SOCIALE URBAINE : BRÈVE ANALYSE DES EXEMPLES DES MODÈLES D'ACTION PUBLIQUE DES ÉTATS-UNIS, DE LA FRANCE ET EN AMÉRIQUE LATINE

Tout d'abord, il faut mentionner que ce n'est pas le but de ce chapitre de décrire comparativement les modèles d'État de la France et les États-Unis dans toute leur complexité. Cette tâche dépasse les intentions de la recherche. Pourtant, il faut donner des notions essentielles qui aident à comprendre les différences entre ces deux modèles de société, car ils répondent à deux logiques dissemblables, qui à leur tour façonnent les politiques de la ville respectives. Ce regard croisé n'a pas le but de mettre en relation terme à terme les éléments des deux situations, ni d'évaluer des résultats des deux options de politiques, encore moins de porter un jugement sur quel est le modèle le plus convenable à la réhabilitation de quartiers défavorisés.

Plus précisément, il s'agit de donner un **cadre de référence** afin d'étudier la rénovation de quartiers sensibles au Chili. Ce sont les dimensions d'analyse, les processus sociopolitiques, économiques, culturels, etc. qui émergent de ce regard croisé, qui présentent un intérêt particulier. Nous ajouterons une brève réflexion pour l'Amérique latine après chaque dimension de cette comparaison pour approfondir l'exercice, en donnant des éléments culturels à la compréhension des modèles.

Avant de commencer la description des deux types d'État et les chemins de rénovation de quartiers qu'ils suivent, il faut rappeler les raisons pour lesquelles la thèse étudie la réhabilitation des quartiers chiliens en faisant référence à ces deux modèles d'action publique. En premier lieu, l'exercice a un sens comparatif pertinent car les trois pays expérimentent une **nouvelle question urbaine** (Donzelot *et al*, 2003) – quoiqu'avec des différences d'intensité et de nature. Cela implique de parler de l'existence de quartiers urbains défavorisés dans les trois contextes. Autrement dit, que l'on parle de déconcentration de la pauvreté (USA), ou de mixité sociale (France) ou de lutte contre la ségrégation (Chili), une question est commune : la concentration spatiale de la pauvreté urbaine et des exclusions sociales dans la ville.

En deuxième lieu, il est possible d'affirmer que ces deux modèles de société sont très présents et en conflit permanent au Chili car ils traversent la plupart des débats et discussions sur le degré de présence que l'État devrait avoir dans les politiques sociales. En effet, des sociologues chiliens affirment que par imposition ou par imitation, l'Amérique latine, et notamment le Chili, sont passés d'une **cohésion sociale** de type européen – fondée sur l'État-providence, et qui caractérise précisément à la France – à une cohésion sociale de type états-unienne – fondée sur le marché, la propriété et la société civile. Cette dernière a été implantée de façon radicale pendant le régime militaire après le coup d'État de 1973, sous l'influence notamment de ceux qu'on a appelé les *Chicago Boys*, soit des économistes chiliens qui ont fait des études aux États-Unis à l'école de Chicago, et qui ont été influencés par Milton Friedman, défenseur du libéralisme économique. Cela s'est traduit par le remplacement dans l'esprit des classes dirigeantes chiliennes et leur conception des politiques publiques, d'un type de cohésion sociale européen à un autre, de type états-unien, notamment depuis le dernier tiers du siècle dernier (Tironi *et al*, 2008 ; Tironi, 2007).

En troisième lieu, il existe une différence fondamentale entre les modèles d'État de la France et des États-Unis, qui à son tour implique des distinctions importantes par rapport à leurs **diagnostics de pauvreté**, ainsi que par rapport à leurs stratégies pour l'attaquer, qui débouchent sur des distinctions dans les politiques de rénovation de quartiers dans les deux pays. Finalement, faire référence à la comparaison entre la France et les États-Unis peut faire la lumière sur quelques limites et possibilités de chacun de ces modèles, et ce faisant, éclairer le cas chilien, notamment par rapport à la participation des habitants et des associations de la société civile dans les efforts de rénovation des quartiers défavorisés.

1.1 Les États-Unis, la France et l'Amérique latine : des modèles de cohésion sociale, des modèles d'État

Plusieurs auteurs ont déjà remarqué les différences entre les politiques de la ville de la France et les États-Unis, notamment en ce qui concerne le **rôle de l'État** (Donzelot et Jaillet, 1997 ; Donzelot et al, 2003 ; Bacqué et Sintomer, 2001 ; Wacquant, 2006 ; Kirszbaum, 2008 ; parmi d'autres). Pareillement, l'analyse comparative des États-providence est bien documentée dans la littérature des sciences sociales (par exemple, Alesina et Glaeser, 2005 ; Esping-Andersen, 2002 ; Lødemel and Trickey, 2000). Néanmoins, cet examen comparatif mérite d'être inclus ici comme *background* à la discussion qui suivra sur les divergences des politiques de la ville des deux pays.

En premier lieu, malgré les différences des traditions politiques, les deux nations ont une toile de fond commune. Donzelot et Jaillet (1997 : 71) expliquent que les formules en matière de protection sociale présentent deux éléments identiques : l'application de la technique assurantielle aux problèmes sociaux et l'intervention de l'État dans la mise en œuvre de la protection sociale, c'est-à-dire, l'existence d'un **système d'assurance sociale** dans lequel l'État est engagé.

Nonobstant, selon Jaillet et Donzelot (1997), la principale différence entre la France et les États-Unis par rapport à leurs systèmes de protection sociale, c'est que pour la France – et pour l'Europe en générale – l'État-providence représente l'instrument du secours à l'individu et de son émancipation. Il est nécessaire à la limitation des relations de domination et à la construction de la société. Pour les États-Unis, en revanche, l'État n'est utile qu'à la marge, il reste faible et laisse les collectivités locales et les communautés développer leur capacité d'action collective, celles-ci étant les véritables sujets de l'action publique. Le citoyen, pour sa part, doit mériter sa protection, qui devrait être occasionnelle. Bref, en France nous observons un État fort qui doit assurer les droits de l'individu pauvre ; alors qu'aux États-Unis, nous observons un État qui délègue, dont le rôle est d'assurer que l'individu pauvre revienne à son état initial de droit commun.

À quoi répondent ces différences ? Le concept de **cohésion sociale** donne le cadre de référence dans lequel ces différences prennent sens. Cette analyse sur la cohésion sociale et sa relation avec les différents types d'États-providence mérite d'être approfondie ici, pour deux raisons : premièrement, parce que la cohésion sociale représente une **construction symbolique qui maintient l'unité des sociétés** et qui détermine une préférence ou l'acceptation d'un certain type de politiques sociales. Deuxièmement, parce qu'il existe un **lien évident entre cohésion sociale et quartiers sensibles** – intérêt spécifique de cette recherche – qui montre une relation claire entre pauvreté, exclusion sociale urbaine et anomie ou désintégration sociale (Tironi et al, 2008 : 326).

Mais comment définir spécifiquement la cohésion sociale ? Comme on l'a mentionné dans le chapitre sur le paradigme de l'exclusion sociale, la cohésion sociale renvoie à **la nature et l'intensité du lien social** ou des relations sociales qui existent entre les membres d'une société. La question qui oriente la réflexion sur la cohésion sociale est donc : comment les liens sociaux sont-ils construits ? Selon Peña (in Tironi et al, 2008 : 44), il n'existe pas un concept unique de cohésion

sociale. Il varie selon les caractéristiques historiques des pays qui le formulent. Par exemple, dans la Nouvelle-Zélande et l'Australie, la forte composante multiculturelle détermine l'importance cruciale accordée à la gestion de la différence ; et dans l'Union européenne, l'accent mis sur la protection sociale donne un rôle décisif à la gestion des biens ou des services pour le maintien de la cohésion sociale.

À partir de ce point de vue, le concept entremêle des éléments **factuels**, comme la légitimité et l'appartenance, et des éléments **normatifs**, comme l'égalité d'accès, la reconnaissance et la participation. Dans ce contexte, le Conseil de l'Europe définit la cohésion sociale comme « la capacité d'une société à assurer le bien-être de tous ses membres, en réduisant les disparités et en évitant la marginalisation »³⁰. Cette définition a un caractère plutôt normatif, alors que le concept construit, par exemple, par l'Australie, représente une vision plutôt factuelle : « la cohésion sociale est le lien entre des communautés de personnes qui coexistent, interagissent et se soutiennent mutuellement à travers des moyens matériels qui partagent des croyances, pratiques et perspectives » (Peña, in Tironi *et al*, 2008 : 43).

Une manière de conceptualiser le terme de cohésion sociale répond donc à la nécessité de distinguer entre des éléments descriptifs et normatifs. Pareillement, la clarification réalisée par Chan *et al* (2006) est aussi très instructive. Les auteurs estiment que la cohésion sociale est un terme qui exige une définition plus claire et rigoureuse, en évitant la confusion commune entre le contenu, les causes et les effets de la cohésion. Le but final est de construire un cadre d'analyse propice à la recherche empirique. Ils distinguent deux traditions dans l'analyse de la cohésion dans la littérature, qui doivent être retenues pour cette recherche : le **discours académique** et le **discours des politiques publiques**.

Loin de s'étendre trop sur cette conceptualisation de la cohésion sociale, il est important de faire la distinction entre le fait d'avoir un concept seulement factuel et un autre uniquement normatif. Étant donné que **le terme de cohésion sociale a un fort potentiel d'incidence sur la formulation des politiques publiques**, il exige, lui-même, des dimensions normatives qu'il n'est pas pertinent inclure dans une conceptualisation plus académique. C'est le cas de l'égalité qui, en effet, évoque des variables structurelles qui déterminent des situations d'exclusion sociale dans les quartiers défavorisés, en clarifiant finalement une partie fondamentale de la diminution ou l'augmentation de la cohésion sociale dans l'ensemble de la société. Il faut rappeler, encore une fois, qu'alors que la **cohésion sociale cherche à contribuer à l'équilibre de la société**, la lutte contre les **inégalités cherche à corriger les déséquilibres** produits par la société³¹. Étant donné que cette

³⁰ Conseil de l'Europe. Rapport de la *Task Force* de Haut Niveau sur la Cohésion Sociale au XXI^e Siècle. http://www.coe.int/t/dg3/default_fr.asp (page consultée le 26 avril 2011).

³¹ « Quand, en France, on parle de cohésion sociale, c'est surtout à cette idée d'égalité des chances que l'on pense et, à travers elle, à la reconquête du consentement envers l'autorité des institutions (...) Au lieu du cercle vertueux reliant la croissance économique et le progrès social, les gouvernants d'aujourd'hui se trouvent confrontés au choix entre maintenir la compétitivité ou le niveau de la redistribution (...) Pour obtenir le consentement à leur action, les gouvernants disposent pourtant d'une solution. S'il est devenu difficile, de faire de la lutte **contre** les inégalités sociales la visée déclarée de leur action, ils peuvent avantageusement lutter **pour** la réduction de l'inégalité des chances (...) durant les « trente glorieuses », lorsque régnaient une production à dominante fordiste et un mode keynésien de régulation de l'économie, on prend vite la mesure d'une certitude ambiante concernant le lien entre la solidarité et le progrès. Le premier terme – la solidarité – apparaissait clairement comme la condition du second – le progrès

thèse se trouve à la croisée des domaines académiques et des politiques publiques, la notion de cohésion sociale adoptée répond non seulement à sa composante descriptive ou factuelle, mais aussi à sa composante normative et réformatrice.

En fonction de ce qui précède, nous optons pour le concept de Tironi *et al* (2008), qui définit cohésion sociale comme **la force ou action par laquelle les individus appartenant à une société sont maintenus ensemble ; elle est le fruit de l'évolution historique, culturelle et politique d'une communauté et ses nombreuses variantes**. Quand on parle d'un État-nation, la cohésion sociale adopte trois échelles, indépendantes mais aussi interdépendantes : une échelle **macro** portant un ensemble **d'images symboliques d'une nation**, représentant les valeurs qui identifient les membres d'une communauté (par exemple, la Liberté, l'Égalité et la Fraternité de la Révolution Française ou la déclaration d'indépendance des *founding fathers* dans la société états-unienne) ; une échelle **méso** portant la traduction de cet ensemble d'images dans des orientations politiques spécifiques et dans un projet institutionnel, en un mot, **un type d'État** ; et une échelle **micro** ou **échelle urbaine** où le niveau politico-institutionnel est incarné dans des pratiques sociales ou des situations concrètes, localisées et quotidiennes.

La description précédente nous aide à comprendre **l'importance de la ville** dans les processus de désintégration sociale. L'affirmation pour les quartiers sensibles, que l'absence de cohésion sociale – ou le sentiment d'appartenance à la société – peut affecter l'inclusion des personnes et des ménages plus vulnérables, est logique dans le contexte de l'échelle *micro* décrite ci-dessus. Car **l'épreuve de feu de la cohésion sociale réside dans cette échelle urbaine ou micro : il peut y avoir une idéologie et des politiques publiques pour la mettre en œuvre, mais si le marché du travail exclue, si le cabinet de santé ne fonctionne pas, si le logement, au lieu de protéger, stigmatise, l'intégration sociale et le sentiment d'appartenance sont difficiles à atteindre** (Tironi *et al*, 2008).

Dans ce contexte, Marcel et Rivera (Tironi *et al*, 2008 : 156), affirment que le contraste des modèles de cohésion sociale a une forte corrélation avec les différences dans ces régimes de bien-être. Par exemple, le régime libéral des États-Unis, qui attribue un rôle central au marché dans la distribution de bien-être, a comme contrepartie un modèle de cohésion sociale fondé sur une **perspective de mobilité sociale** et sur la force de la communauté locale, ainsi qu'une conception négative – et même une stigmatisation – de la pauvreté et de la dépendance à l'aide gouvernementale.

De même, le régime de protection social-démocrate en vigueur dans les pays d'Europe du Nord – dont la France –, a comme corrélat un modèle de cohésion sociale fondé sur les **droits économiques et sociaux garantis par l'État**, conçus pour générer des niveaux élevés d'équité. Cela veut dire que ces deux pays, la France et les États-Unis, ont différents modes d'intégration sociale et d'inclusion des individus qui se trouvent « à la marge », tels que les exclus et les pauvres.

économique (...) C'est parce que la division du travail devient la source éminente de la solidarité sociale qu'elle devient du même coup la base de l'ordre social » (Donzelot *et al*, 2003).

1.1.1 *L'exemple de l'Amérique latine et le Chili*

En **Amérique latine**, ce sont **les relations communautaires** le véritable support de la cohésion sociale, avant l'État, le marché ou la société civile. Les relations familiales, la communauté, la religiosité, le patronage, le populisme, enfin, **la culture et la réciprocité**, sont les éléments qui occupent une place centrale dans la constitution de la cohésion sociale (Tironi et al, 2008 : 390). Par sa part, les mécanismes de production du bien-être combinent évidemment l'action de l'État et du marché, mais **les familles et l'informalité** sont des éléments essentiels : les familles se rendent des services et se transfèrent des ressources entre elles (soins aux enfants et personnes âgées, envois de l'étranger par des membres de la famille qui ont émigré, etc.) ; et l'économie informelle fonctionne comme un mécanisme de génération de revenus ou de consommation en dehors des règlements et des contrats formels.

Tableau N°8 : Cohésion sociale et régimes de bien-être : éléments de différence entre les États-Unis, la France et l'Amérique latine

	Régime de bien-être	Cohésion sociale
États-Unis	<i>Libéral</i> Provision de bien-être à travers le marché et la société civile	Acte fondateur : Un accord de confiance entre parties privées Support de la cohésion sociale : <i>La perspective de mobilité sociale</i> L'accès à des opportunités La rétribution à l'effort
France (Europe occidentale)	<i>Social-démocrate</i> Provision de bien-être à travers l'État	Processus fondateur : Pacte politique basé sur le consentement (vassal/seigneur, vassal/roi, citoyen/État-providence) Support de la cohésion sociale Égalité devant la loi Exercice des droits Équité
Amérique latine	<i>États-providence potentiels et Systèmes informels de sécurité</i> ³² Provision de bien-être à travers l'État, le marché, réseaux familiaux et communautaires, et l'informalité	Acte/processus fondateur , plusieurs thèses : (i) métissage racial, religieux et culturel (ii) Processus de formation des États nationaux, d'Indépendance et des Républiques (iii) Orden Hacendal (ordre du latifundisme), le patronage, la relation contradictoire de subordination <i>inquilino-patrón</i> (travailleur agricole-propriétaire terrien) – Chili : « El Peso de la Noche » (« Le poids de la nuit ») et les subordinations « <i>ascétique</i> » et « <i>sensuelle</i> » Support de la cohésion sociale : Relations familiales et communautaires (liens primaires) <i>L'illusion de mobilité sociale</i>

Source : élaboration personnelle basée sur Marcel et Rivera (in Tironi et al, 2008) ; Donzelot et al, 2003 ; Rolle (2011) ; Díaz Céspedes, 2014 ; Bengoa, 1988 ; Tironi, 2007.

³² Gough et al, 2004, utilise ces deux groupes. La plupart des pays d'Amérique latine du Cône Sud (Argentine, Brésil, Chili, Uruguay) seraient des États-providence « potentiels » car il existe une plus grande implication de l'État ainsi que des résultats de bien-être plus positifs, quoique inférieurs aux résultats des pays développés (d'où appelés « potentiels ») ; le reste des pays d'Amérique latine sont classés comme « systèmes informels de sécurité », car les gens doivent s'appuyer sur leur famille et sur la communauté afin de répondre aux lacunes de l'État, avec des résultats de bien-être plutôt limités. Cette classification n'est pas exempte de complications, comme l'étude des régimes de bien-être en général. Ces régimes supposent une relative stabilité des programmes et des règles que l'Amérique latine ne possède pas (au contraire, il existe un large éventail de besoins sociaux et des politiques publiques qui sont constamment remises en forme). En tout cas, cette classification est utilisée pour permettre la comparaison avec les États-Unis et la France, en assumant toutefois la perte de spécificité, d'un pays à l'autre dans l'Amérique latine.

En outre, les différences entre la France et les États-Unis en matière de cohésion sociale s'expliquent par les **actes fondateurs des nations**, c'est-à-dire, par les caractéristiques de l'origine historique de chaque nation (Tironi et al 2008 : 382 ; Donzelot et al, 2003 : 147). Tout d'abord, la nation états-unienne s'appuie sur un acte fondateur précis, tandis que la France et l'Europe, sont le fruit d'un processus long et complexe qui date du Moyen Age.

Plus précisément, dans le cas de la France et l'Europe, les sociétés ont montré, plusieurs fois, leur incapacité à assurer une cohésion sociale par elles-mêmes, en devant chercher dans l'État la solution à la menace de la fragmentation et de la violence, celles-ci étant le produit des différences religieuses (comme la Réforme protestante, les guerres qui l'ont suivie ou l'Inquisition), des différences ethniques (comme l'Holocauste) et de la Première et la Seconde Guerres mondiales. En d'autres termes, pendant le Moyen Age, la base du pacte politique en Europe continentale a été fondée sur le **consentement** entre *vassal* et *seigneur*, ce qui, après l'abolition du féodalisme, a été transformé en un pacte politique entre *vassal* et *roi*, et enfin, dans la modernité, par la relation entre **citoyen et État-providence** (Tironi et al 2008 ; Donzelot et al, 2003).

Dans le cas des États-Unis, le défi politique est résolu par le biais du **contrat : un accord politique** qui ne repose pas dans le peuple ou l'État, mais entre des **parties privées**, en particulier la société civile, le marché et les associations ; une vision des pères fondateurs – **founding fathers** – qui est condensée dans la Déclaration d'Indépendance et dans la Constitution. Le mythe est celui de la création d'une nouvelle société fondée sur des hommes égaux et libres, avec un vaste territoire à conquérir, et où l'État respecte la mission d'assurer l'ordre, la protection de la liberté, la propriété privée et mettre en œuvre les décisions de la communauté. La révolution fondatrice américaine s'érige précisément contre la relation européenne seigneur-vassal (ou plutôt contre la monarchie) et vise à construire un ordre social fondé sur un contrat entre *the people*. L'État devrait donc protéger l'autonomie individuelle dont sa principale garantie est la protection de la propriété.

Bref, **en Europe la cohésion sociale est un phénomène qui doit être construit à travers les institutions de l'État, tandis qu'aux États-Unis la cohésion sociale se produit naturellement grâce à un accord de confiance entre les parties privées qui organisent le corpus social et politique de la nation**. En revanche, dans le cas de **l'Amérique latine**, l'acte fondateur qui définit son modèle de cohésion sociale serait déterminé par le **métissage racial et religieux**, et le processus d'évangélisation qui remonte à l'époque de la colonisation luso-hispanique (Tironi et al, 2008, 2010). À la différence des colonies britanniques et françaises, les Espagnoles et les Portugaises ont constitué des sociétés raciales et religieusement métissées. La base de la cohésion sociale et du pacte politique des sociétés en Amérique latine, serait donc ce que Morandé (1984) a appelé la « synthèse culturelle latino-américaine », qui aurait eu lieu au XVIe siècle.

Néanmoins, cette thèse a été fortement discutée. D'abord, ces travaux abordent le concept de cohésion sociale en Amérique latine à partir du travail d'Eduardo Valenzuela, Carlos Cousiño et Pedro Morandé, sociologues de la Pontificale Université Catholique du Chili où la thèse du syncrétisme culturel et religieux est dominante. Nonobstant, il existe d'autres interprétations de l'histoire latino-américaine par rapport au métissage et au processus de colonisation luso-hispanique et d'évangélisation catholique, qui critiquent fortement cette définition culturaliste de la cohésion sociale, car elle omet la **répression et la violence subis par les autochtones**.

Affirmer que la différenciation ethnique a été « neutralisée » historiquement par le métissage, et que la différenciation religieuse a été « surmontée » par le modèle d'évangélisation (Valenzuela, 2006 ; Tironi et Bannen, 2008, in Tironi et al, 2008), doit être pondéré par le fait qu'elles ont été **réprimées** par le colonisateur et l'évangéliste. Affirmer que la différenciation politique a été minorée par un modèle d'autorité basé sur le paternalisme du patronage et du populisme – en se légitimant dans l'échange de faveurs et sur la fidélité –, doit être pondéré par la connaissance historiographique qui permet d'affirmer avec certitude, que les « gens ordinaires » (*bajo pueblo*) ont été inclus dans les luttes pour l'Indépendance du Chili, plutôt par **la répression et la coercition que par la conviction** ou que par persuasion politique. La plupart de la population ne remplissait pas les conditions pour être des citoyens actifs, le pouvoir réel résidant dans les groupes dirigeants qui étaient l'élite chilienne du moment, à savoir, l'aristocratie.

Bien que cette analyse culturaliste puisse tenir compte des caractéristiques originales de la cohésion sociale en Amérique latine, il y a une certaine déconnexion entre cette synthèse culturelle latino-américaine, basée sur le métissage racial et religieux entre le conquérant et l'autochtone, et les caractéristiques originales de la tradition sociopolitique, au moins dans le cas du Chili. À cet égard, il est logique de s'appuyer sur **des interprétations plus contemporaines** afin d'enrichir l'origine de la cohésion sociale fondée sur le syncrétisme culturel et les éléments originaux du XVI^e siècle.

Particulièrement, on doit tenir compte des idées suivantes : (i) les sociétés et l'histoire évoluent, et donc, la cohésion sociale est le résultat du développement culturel, économique et politique d'une société, avec ses multiples oscillations ; (ii) il y aurait une « deuxième origine », notamment dans la société chilienne, qui ne fait pas partie de la thèse colonisation-évangélisation catholique-syncrétisme, mais de la formation de l'État national, de l'origine de la République du Chili ; (iii) cette « deuxième origine » dans la société chilienne quant à l'acte fondateur, peut être contestée à partir de la thèse de *El Orden Hacendal* (l'ordre du *latifundisme*) : **bien que l'ordre républicain affirme que nous sommes tous plus ou moins égaux devant la loi, l'héritage du monde aristocratique est très forte – l'aristocratie chilienne et « El Peso de la Noche » (« Le poids de la nuit ») –** expression définie ci-dessous.

En premier lieu, selon Cristián Gazmuri (1984), avocat et historien chilien, au début des années 80, moment où Morandé travaille sa thèse sur le syncrétisme culturel et religieux en Amérique latine – une thèse amplement répandue et hégémonique – il est difficile de penser que la culture de masse latino-américaine tourne exclusivement autour du rite sacrificiel dans sa forme originale, comme étant la base intacte de son ethos culturel. Avec la radio, la TV, la presse écrite et l'alphabétisation de la plupart de la population, on pourrait plutôt penser que cette synthèse originale a évolué, car la culture a un caractère historique important et l'histoire est aussi transformation. On ne saurait réduire l'essence de la culture latino-américaine au seul syncrétisme culturel et religieux.

Est-ce que l'adoption du rite baroque par *Indoamerica* signifie qu'il n'y avait pas d'autres éléments que cette rencontre initiale pour marquer cette synthèse culturelle ? Selon Gazmuri (1984), l'histoire, cette fois avec des preuves, montre des phénomènes tels que l'existence de Potosí, la dévastation de Tenochtitlán, la catastrophe démographique de l'Amérique centrale, ainsi que l'imposition de l'État espagnol dans les Indes, phénomènes qui nous portent à penser que la

synthèse culturelle initiale – si importante qu'elle soit – avait d'autres dimensions culturelles spécifiques qui ont également marqué de manière indélébile, jusqu'aujourd'hui, la structure de classe et les mentalités prédominantes.

Ensuite, une « deuxième origine » a à voir avec la formation de l'État national, la **République** du Chili. Sa construction répond à deux versions : une première « officielle », introduite dans les textes officiels du Ministère de l'Éducation chilien, qui marque les dates nationales de célébration dans le calendrier³³ ; et une deuxième version dont la construction et la diffusion sont plutôt contemporaines : c'est l'histoire chilienne « jamais racontée », aussi nommée « pas officielle », qui a gagné un espace dans la bibliographie historique du Chili contemporain pendant les gouvernements démocratiques ultérieurs à la dictature militaire³⁴ (Díaz Céspedes, 2014).

C'est la deuxième version de la formation de la République du Chili qui permet de porter un intérêt quant à la cohésion sociale : ce n'est pas la *Primera Junta Nacional de Gobierno* (Première conseil national du gouvernement) du 18 septembre de 1810 qui serait l'acte sociopolitique fondateur chilienne, mais un *processus* qui a commencé à ce moment-là et qui a continué pendant huit années – et même au-delà. Le 18 septembre 1810 a été la première pierre d'une Indépendance nationale, l'autonomie du Chili se formant par hasard, Napoléon Bonaparte ayant fait prisonnier le roi d'Espagne, Fernando VII, en réduisant son pouvoir hispano-américain. Ce premier gouvernement autonome de *l'aristocracia criolla* (aristocratie créole), a essayé de combler le vide du pouvoir laissé par le roi de l'Espagne. Néanmoins, **tout le processus d'Indépendance a eu un caractère purement élitiste, sans le soutien ou la mobilisation populaire.**

Bien qu'à partir de la reconquête espagnole, on ait observé un certain degré d'adhésion à la cause indépendantiste parmi les secteurs de la paysannerie et de l'artisanat de la région centrale, il est clair que le patriotisme de la population « chilienne » n'a pas émergé d'un processus « naturel » ou massif, avant qu'une fraction de la classe dirigeante créole ait décidé de déplacer la bureaucratie espagnole, de gouverner par soi-même, et de jeter les fondations d'un État national indépendant. **Face au mouvement d'émancipation politique au Chili, les secteurs populaires n'avaient rien à gagner dans la nation, ils n'avaient aucun sens de la nationalité** (Lynch, 1926, in Díaz Céspedes, 2014).

Dans ce sens, il faut remarquer que la construction de l'État chilien est l'un des sujets déficitaires de la recherche historique nationale, si l'on compare avec le travail de l'historiographie mexicaine et argentine, pour citer quelques exemples de l'Amérique latine. Le déficit s'explique – à mon sens – par l'absence de débat et par une **construction idéologique de l'histoire**, en considérant uniquement la lecture qu'en font les élites et en abandonnant l'histoire des secteurs de couches sociales inférieures, de la paysannerie analphabète, du sous-prolétariat, des femmes, des autochtones, etc. Le même destin arrive à la notion de cohésion sociale : étant donné que l'idée de l'unité nationale répond à une idéologie dominante, l'unité s'est construite à partir d'*imaginaires* qui masquent les persistantes contradictions de la structure sociale.

³³ Histoire écrite par des historiens tels qu'Alberto Edwards, Jaime Eyzaguirre et Francisco Encina.

³⁴ Historiens tels que Gabriel Salazar, Tomás Moulian y Sergio Grez.

Dans ce contexte, la troisième idée énoncée, autour de l'origine de la cohésion sociale, devient fondamentale. Selon l'historien chilien Claudio Rolle (2011)³⁵, **l'héritage du monde aristocratique chilien est très puissant et dépasse les intentions déclarées dans l'ordre républicain**, lequel affirme que les citoyens sont tous égaux devant la loi.

« La structure sociale et la façon dont la société chilienne a été organisée, sous ses diverses formes, a à voir avec une forte capacité de persistance de l'ancien régime qui a réussi à coopter ceux qui ont été rivaux (...) dans le cas du Chili est extrêmement important le fait qu'il y en a quelques-uns qui ont raison et quelques autres qui doivent obéir » (Claudio Rolle, en entretien le 11 août 2011).

El Peso de la Noche (« Le poids de la nuit ») est une expression conçue par Diego Portales³⁶ afin d'expliquer, à l'aube de la république, le caractère qu'elle devait avoir : une république centralisée et autoritaire, dans laquelle devait prévaloir **le pouvoir basé sur la peur de l'autorité** (le « poids ») **et sur l'inertie du populacho** (populace) (la « nuit »). Le « poids » était pour défendre l'ancien ordre établi par quelques familles qui possèdent le pouvoir économique et politique dans le pays.

« (...) la tendance presque universelle de la masse au repos est la garantie de la paix » (Lettre de Diego Portales à Joaquín Tocornal, juillet 1832).

« La Démocratie, tellement créée par les naïfs, est absurde dans des pays comme les américains, pleins de vices et où les citoyens n'ont aucune vertu, celle-ci étant nécessaire pour établir une véritable République (...) La République est le système à adopter ; mais savez-vous comment je comprends cette République pour ces pays ? Un gouvernement fort, centralisateur, dont les hommes sont de véritables modèles de vertu et de patriotisme, et ainsi corriger aux citoyens pour qu'ils suivent le chemin de l'ordre et de la vertu. Une fois les citoyens moralisés, ce gouvernement complètement libéral, libre et plein d'idéaux pourrait être établi, dans lequel tous les citoyens auraient place » (Lettre de Diego Portales à José M. Cea, mars 1822).

« Ce n'est pas par hasard que Portales est la figure reconnue par le monde de l'élite chilienne, le monde conservateur qui ne croit pas dans la Constitution, qui croit dans 'le poids de la nuit', sur la nécessité de 'l'ordre et le progrès', beaucoup plus que sur la liberté, l'égalité, la fraternité, ou sur 'nous le peuple', ou l'une de ces expressions de volonté politique » (Claudio Rolle, entretien le 11 août 2011).

El Orden Hacendal ou l'ordre du *latifundisme*, dans lequel le **travailleur agricole ou inquilino** montre une relation contradictoire avec le **propriétaire terrien ou patrón**, dénote ainsi deux types de **subordination**. D'abord, une « **subordination ascétique** » (Bengoa, 1988 : 22), dans laquelle une partie importante des travailleurs agricoles chiliens ou *inquilinos*, en échange de sécurité et de

³⁵ Entretien personnelle avec Claudio Rolle, le 11 août 2011, pendant lequel on a abordé la question de l'origine de la cohésion sociale chilienne et son opinion sur les thèses du syncrétisme culturel et sur la formation de la République. Claudio Rolle, BA en Histoire, Pontificia Universidad Católica de Chile, 1985 ; Docteur en Histoire, Università degli Studi di Pisa, 1993. Professeur à la PUC.

³⁶ Diego Portales (1793-1837), homme politique chilien, homme d'affaires et ministre d'État, l'une des figures clé de l'organisation politique du Chili. Figure controversée, il est considéré par beaucoup comme l'organisateur de la République, et par d'autres, comme un dictateur tyrannique.

protection de la part de leurs *patrones*, acceptent le servage ; ensuite, une « **subordination sensuelle** » (Bengoa, 1988 : 22) caractérisée par la vie nomade et libre choisie par une autre partie de travailleurs agricoles chiliens, vie pleine de plaisirs sensuels (comme le jeu, l'ivresse et la prostitution), dans laquelle les mépris et transgressions ne remettaient toutefois pas en cause l'ordre social. L'inefficacité au travail, la fraude, le vol, les fuites, l'absentéisme, l'ignorance feinte, le mépris et la mutinerie, etc., ont été des formes masquées de rébellion.

Deux questions découlent de cette analyse sur les piliers de la cohésion sociale. En premier lieu, quelles sont les implications de cette particularité latino-américaine, et chilienne notamment – dans lesquelles la cohésion sociale se base sur des relations communautaires et sur la subordination des *inquilinos* ou secteurs populaires – dans la construction de solutions à la **crise urbaine de nos jours**, surtout par rapport au rôle de la société civile dans la réhabilitation des quartiers défavorisés. L'examen des politiques de la ville états-unienne et française nous donnera des éléments de référence essentiels pour construire un cadre d'analyse pour le Chili qui permettra de tenir la ligne de réflexion cohésion sociale–modèle d'action publique–politique de la ville et implication de la société civile.

En deuxième lieu, une autre question découle de cette spécificité latino-américaine : comment cette cohésion sociale fondée sur les liens primaires, communautaires et familiales, est-elle affectée par les processus de **modernisation et d'individuation** qui ont transformé la société, notamment chilienne, dans les trois dernières décennies (Peña, in Tironi et al : 41). On peut argumenter que la force des réseaux familiaux et des liens communautaires à l'Amérique latine, notamment au Chili, peut être associée au manque de confiance en d'autres personnes, et dans les institutions de la société dans son ensemble. La population se replie vers ses liens primaires d'appartenance comme la famille, les amis et les voisins, pour se protéger d'un environnement dont elle se méfie. Nonobstant, selon Tironi (2010), il existe des éléments de preuve disponibles qui montrent qu'un anticorps puissant est né contre les tendances centrifuges de l'individualisme, tels que les perspectives – ou plutôt *illusions* – de progrès et de mobilité sociale de la population latino-américaine. Ces perspectives seraient aujourd'hui un autre pilier de la cohésion sociale.

Ces deux questions peuvent être abordées à partir de ce que Tironi (2010) a nommé « le miracle latino-américain » : **comment autant de cohésion est-elle possible avec une telle inégalité en Amérique latine**. La particularité de l'Amérique latine est que la cohésion sociale ne vient pas de l'État (comme l'europpéenne), ou de l'économie (comme l'étatsunienne), mais de la socialisation primaire fournie par la religion, la famille, les amis et la nation – ou la « synthèse culturelle latino-américaine » de Morandé (1984), à laquelle s'ajoutent des attentes élevées de mobilité sociale basée sur les efforts propres.

Pareillement, les « **fantômes** » qui menacent la cohésion sociale latino-américaine ne proviennent pas de l'inégalité sociale, ni de la polarisation ethnique ou religieuse. Les menaces procèdent de quatre processus étroitement liés : (i) **l'érosion des liens traditionnels** : la fin de la famille élargie traditionnelle, l'intégration des femmes dans la vie publique, la baisse de l'intensité de la vie religieuse, la revitalisation des identités ethniques et locales, et l'individualisme motivé par le style de vie du capitalisme adopté dans la plupart de la région ; (ii) la **faiblesse des institutions** pour remplacer ces liens et pour gérer les attentes croissantes de progrès de la population ; (iii) la **frustration** face à un système socio-économique qui pourrait être incapable de répondre aux

illusions du progrès et de mobilité sociale ; (iv) **l'insécurité** face à la criminalité et le narcotrafic de drogue, qui pourrait réduire la déjà faible légitimité des institutions démocratiques et conduire à la « privatisation » de l'ordre au moyen de la légitime défense Tironi (2010).

Lié au dernier point, selon l'enquête ECOSocial³⁷ de l'année 2007, la principale menace dans le continent latino-américain est la **délinquance** et la **violence criminelle**, reléguant à un second plan la peur du chômage, rectifiant la croyance commune que ce sont les niveaux élevés d'inégalité sociale qui menacent le sentiment d'appartenance (Valenzuela et al, 2008)³⁸. Cette peur s'étend à toute la population, mais ce sont les zones les plus populaires qui sont les plus vulnérables. Cette fracture sociale par rapport à la peur de la délinquance, amène l'individu à l'apathie et au repli sur soi, ce qui affecte négativement sa productivité au travail, sa performance en matière d'éducation, sa confiance dans les institutions, sa capacité à vivre ensemble et à s'associer. En général, l'enquête parle de la perte de capital social parmi des populations qui en ont le plus besoin. La délinquance représente une menace, non seulement pour la cohésion sociale mais aussi pour la démocratie en Amérique latine : il existe une tendance naissante de réponses privées et non-institutionnelles à la criminalité, ainsi qu'une justification au retour à des réponses autoritaires pour contrôler ce problème (Tironi 2008).

En considérant les arguments précédents, il est possible d'affirmer que **le métissage culturel et religieux et le système de patronage/subordination des couches populaires** a déterminé – et détermine encore – la **construction d'une cohésion sociale inachevée au Chili**, dans laquelle on peut accepter la thèse culturaliste sur la forces des liens primaires, mais où il existe encore une dette de **légitimation politique** importante. Si en Europe c'est le consentement (Weber, 1978, in Tironi, 2007), et aux États-Unis le contrat comme accord de confiance (Arendt (2004 [1963]), in Tironi, 2007), en Amérique latine, notamment au Chili, se pose encore la question de la dimension politique de la cohésion sociale, dans laquelle la participation citoyenne dans les décisions publiques est d'ailleurs en suspens.

Bref, on peut constater comment l'Amérique latine, et notamment le Chili, sont encore en train de construire leurs histoires et de comprendre leurs origines. Nonobstant, ce n'est pas l'intention de cette recherche de faire une comparaison rigoureuse entre les modèles de cohésion sociale et de bien-être des trois pays. L'intention dans les descriptions historiques données sur l'Amérique latine et le Chili quant à la cohésion sociale, était d'inclure un débat qui a été exclu du courant dominant de la production de la connaissance et des politiques publiques.

³⁷ Enquête sur la cohésion sociale en l'Amérique latine, réalisée par CIEPLAN (Chili) et Fernando Henrique Cardoso (Brésil) Institut. L'étude, qui a été menée au Chili, en Argentine, au Brésil, en Colombie, au Guatemala, au Mexique et au Pérou, fournit une image complète des grandes tendances culturelles qui ont façonné l'ordre du jour public actuel et révèlent l'état de la cohésion sociale au Chili par rapport à d'autres pays de la région. Avec des indicateurs tels que la perception des chances de mobilité sociale, la qualité de la vie sociale et politique, la peur et l'insécurité, l'adhésion à la nation, le bonheur, entre autres.

³⁸ Il faut rappeler toutefois, que même si la principale menace déclarée par les répondants dans le contexte de cette recherche sur la cohésion sociale dans l'Amérique latine, est liée à la délinquance, l'origine et les causes qui la déterminent vont au-delà du concept de cohésion adopté dans cette étude. Dans ce sens, il faut reprendre la considération des causes structurelles qui sont à l'origine de l'exclusion et qui sont liées à l'inégalité sociale.

En effet, actuellement il existe au Chili le *Centre d'études de conflit et de cohésion sociale* – COES – financé par le gouvernement du Chili et dont le but est de « développer une recherche collaborative sur des questions liées aux conflits et à la cohésion sociale (coexistence) au Chili, par une équipe multidisciplinaire de sciences sociales et humaines. Le COES concentre ses activités académiques et de diffusion sur l'analyse des multiples manifestations du conflit social au Chili, ses causes, ainsi que sur son contexte culturel et historique » (COES, 2015 : 2)³⁹. Néanmoins, il est intéressant de constater que le seul historien dans le centre est Claudio Rolle. L'équipe est principalement composée par des économistes, sociologues, psychologues et politistes, et deux architectes.

Pourquoi la cohésion sociale se définit comme *coexistence* dans un centre de recherche si important ? Pourquoi associer « cohésion » et « conflit » même dans le nom du centre ? Pourquoi dans l'équipe n'y a-t-il pas plus d'historiens et d'anthropologues ? Si une partie importante de la bibliographie sur la cohésion sociale au Chili, conclut que l'impératif est de se réconcilier avec l'histoire et l'anthropologie, pourquoi donc n'existe-t-il pas une ligne de recherche claire en matière d'histoire, d'autant plus, s'il existe une lacune quant aux origines de la cohésion sociale ?

La question de la cohésion sociale qui a donné naissance au centre de recherche COES, a surgi à partir d'une définition du FONDAP – programme public qui finance le centre – comme « un domaine prioritaire » à inclure, depuis les manifestations d'étudiantes de 2011 au Chili, qui ont marqué l'agenda national et politique. « Les conseils supérieurs ont estimé que, étant donné que le pays présente des niveaux élevés de conflit social, il est nécessaire de former un groupe multidisciplinaire de chercheurs qui étudient les conflits sociaux, leur formes et leurs fondations culturelles en vue d'améliorer le climat de coexistence nationale »⁴⁰. Le mouvement d'étudiants serait donc une source de conflit social qu'il faudrait comprendre pour maintenir l'ordre. Rappelons que contribuer à l'équilibre de la société (approche par la cohésion) diffère de la volonté de corriger les déséquilibres (approche par les inégalités).

Cette vision consensuelle de la cohésion sociale est très similaire à celle de l'aristocratie chilienne, l'État comme garant de l'ordre et du progrès, avec une élite – dans ce cas intellectuelle – qui voudrait comprendre une réalité qui est très loin de la sienne, réalité que l'élite chilienne intellectuelle n'a pas fait beaucoup d'efforts pour approcher. Parce que cette élite intellectuelle est aussi partie prenante de l'entre-soi et de la désintégration sociale et urbaine, comme l'affirme Tapia (2014),

« L'installation lente d'un État-providence qui a commencé au milieu du siècle (dernier) et qui a eu sa pause avant 1980, a rompu avec cette tendance (...) de que les plus pauvres, la plupart par ailleurs – il faut le reconnaître– n'ont jamais accédé à la ville officielle et ont été en dehors des tentatives pour résoudre 'la question sociale' par les élites de l'époque. Les périphéries des villes et leurs franges ont été prises par les pauvres, et, à ce jour, les politiques publiques légitiment et officialisent cette tendance en les plaçant dans les nouvelles périphéries (...) Voici donc un dilemme et problème

³⁹ Le Centre d'études de conflit et de cohésion sociale – COES – est financé par le FONDAP de la CONICYT (Fonds de financement de centres de recherche dans des sujets prioritaires de la Commission Nationale de Science et de Technologie).

⁴⁰ «El proyecto que busca explicar el conflicto social», article du journal « La Tercera », d'après Esteban González, 21 septembre 2013.

profonds, comment avancer vers une intégration sociale avec une faible conscience citoyenne, avec un peuple dépouillé et en dehors des cercles de pouvoir des élites politiques, techniques et économiques » (Tapia, 2014 : 32).

D'autre part, les manifestations des étudiants du 2011 ont été très importantes pour les transformations structurelles que le pays est en train de développer. Elles ont été un phénomène même à l'échelle internationale. Mais le COES, dans ces origines, a associé ces manifestations à la nécessité d'améliorer le climat social. L'aspiration est que cette position consensuelle du début soit transformée par l'équipe, en contribuant à une vraie compréhension et discussion de la réalité sociale, et en recommandant des mesures substantielles pour la formulation de politiques publiques qui définissent les « épreuves de feu » de la cohésion sociale : un marché du travail excluant, une inégale et mauvaise qualité des services de santé et d'éducation, des logements et des quartiers stigmatisants, dangereux et relégués, etc.

On comprendra comment ce sujet de la cohésion sociale est indispensable à la réhabilitation de quartiers défavorisés et la participation citoyenne, lors des récits **des habitants** sur le développement du programme *Quiero mi Barrio* dans deux quartiers à Santiago du Chili (chapitre 7). Il sera intéressant de voir comment ces caractéristiques constitutives de la tradition socioculturelle et sociopolitique latino-américaine ont une expression concrète sur l'implication des habitants dans la réhabilitation des quartiers. Il sera intéressant de voir **sur le terrain** le malaise social et le sentiment d'abandon des habitants, et des familles complètes qui ont soutenu la présence de leurs enfants dans les manifestations de l'année 2011.

En résumé, même si l'objectif de la recherche n'est pas la comparaison stricte des modèles, il est fondamental, toutefois, de préciser les caractéristiques basiques des régimes de bien-être dans l'Amérique latine – et notamment du Chili – afin de montrer et justifier leurs particularités, et la nécessité d'adapter une caractérisation qui utilise les cadres d'analyse étrangers. Cette observation est primordiale pour la recherche, car la simple imitation des modèles des pays développés par l'Amérique latine, constitue une orientation plutôt pauvre pour les politiques qui sont mises en œuvre.

En revanche, il semble plus fructueux d'identifier les principales menaces sur les systèmes existants ainsi que les alternatives existantes, pour répondre à ces menaces (Tironi *et al*, 2008 : 220). En effet, ces solidarités ou liens de base latino-américains qui seraient imbriqués dans les pratiques religieuses, la famille, l'amitié, le voisinage et la fidélité à la nation, sont partie d'un patrimoine précieux que nous devons préserver pour, à partir de là, recueillir tout ce qui pourrait être utile à d'autres expériences. Dans l'analyse comparative de la France et les États-Unis, il s'agit précisément d'identifier des contraintes (risques) et des possibilités (alternatives) dans leurs expériences de rénovation de quartiers et de s'appuyer sur cette analyse pour discuter la réhabilitation des quartiers au Chili.

1.2 Les États-Unis et la France : deux modèles opposés dans le diagnostic de la pauvreté et les stratégies de lutte contre celle-ci

La discussion suivante sur les différences des politiques socio-urbaines des deux pays étudiés n'est pas non plus quelque chose de nouveau. Néanmoins, le tableau N°9 (page 124) réunit les principales caractéristiques, sous la forme d'une matrice d'analyse des « idéaltypes » que l'on peut construire à partir d'une ample bibliographie. La matrice est basée sur le travail de plusieurs auteurs, dont certains ont travaillé la comparaison entre les États-Unis et l'Europe occidentale, notamment la France, par rapport à quelques dimensions ou plusieurs dimensions qui sont exposées dans la matrice (Tironi M. & Tironi E., 2008 ; Donzelot et Jaillet, 1997 ; Donzelot et al, 2003 ; Faludi, 2007 ; Bacqué, 2000 ; Bacqué et Sintomer, 2001 ; Wacquant, 2006 ; Kirszbaum, 2008). Néanmoins, la contribution de cette recherche tient à la systématisation dans une seule matrice des dimensions tenant aux stratégies de réhabilitation des quartiers sensibles, à la participation citoyenne, au rôle de l'État et de la société civile (Donzelot et al, 2003 ; DeFilippis & Saegert, 2008).

Le **tableau N°9** décrit les modèles étatsunien et européens-français, à partir d'un niveau *macro* de la cohésion sociale et du modèle d'État, en passant par les diagnostics de la pauvreté et les stratégies pour l'affronter, jusqu'au niveau qui nous intéresse, à savoir, les dispositifs des politiques urbaines et les stratégies de participation citoyenne. Bref, le tableau montre une échelle *macro* ou idéologique, niveau de l'imaginaire symbolique et des valeurs d'une nation ; une *méso*-échelle ou niveau politique-institutionnel, domaine des politiques publiques ; et une *micro*-échelle ou niveau des pratiques concrètes et quotidiennes (Tironi M. & Tironi E., 2008).

Il est important de rappeler que chaque modèle est présenté dans l'encadré ci-dessus par un **idéaltyp**e qui n'est pas destiné à décrire exhaustivement la réalité de chacun. Le regard croisé entre les modèles, peut susciter divers critiques, par exemple, qu'il simplifie et stéréotype la réalité, laquelle est évidemment plus complexe ; que les caractéristiques de chaque modèle peuvent être présents dans l'autre ; ou que plutôt que de parler de modèles incarnés par des pays, on devrait parler de deux modèles de développement et de bien-être qui sont présents dans les pays développés, et qui sont en constante concurrence dans le contexte mondial : le projet du capitalisme libéral et le projet social-démocrate ou libéral progressiste. Le premier vise à laisser un rôle important à l'économie de marché et le second à un renforcement du rôle de l'État dans la provision de bien-être.

De même, certains événements montrent que cette dichotomie entre marché versus État est insuffisante, en raison, par exemple, de l'émergence de partenariats public-privé sur les questions de renouvellement urbain, de l'emprunt des outils du secteur privé par le secteur public (la planification stratégique), ainsi que de l'émergence d'un secteur à but non lucratif ou « troisième secteur » – n'appartenant ni à l'État ni à la sphère privée –, en pleine croissance, et qui s'engage dans des actions d'intérêt public (Fainstein & Campbell, 2003). Bien que tous ces commentaires soient dignes de considération, il est important de rappeler que cette recherche ne vise pas à décrire et comprendre chaque modèle dans leur diversité et complexité, mais plutôt, à travailler

leur opposition pour rendre compte de deux *représentations* existantes dans l'esprit de décideurs chiliens, et notamment, pour identifier des dimensions importantes pour l'étude de la politique chilienne des quartiers.

Après une révision bibliographique sur ce sujet, nous prenons la définition suivante pour confirmer la pertinence du fait de parler d'un modèle de société étatsunienne et d'un modèle de société européenne-français :

« Un modèle de société est défini comme un archétype ou idéaltype à partir des valeurs et des pratiques qui façonnent les relations entre l'État, le marché et la société civile dans des endroits particuliers. La notion de modèle de société ou modèle social est utilisée pour généraliser sur un ensemble de valeurs et de pratiques qui soutiennent certaines positions de politique publique » (Nadin & Stead, 2008 : 35).

Encadré N°3 : Trois aspects fondamentaux dans la considération des modèles de société étatsunienne et européen-français comme deux idéaltypes

- (i) Suivant la bibliographie, **en général** on construit des typologies ou des idéaltypes de modèles de société sur la base des **types d'État-providence** (Esping Andersen, 1990, en Nadin & Stead, 2008). La plupart des études examinées comparent les États-providence en Europe (Ferrara, 1996 ; Sapir, 2006 ; Alber, 2006 ; Faludi, 2007). Depuis 1990, le nombre de types de régime de bien-être en Europe a augmenté par rapport aux trois originalement proposés par Esping-Andersen (social-démocrate, libéral et conservateur). Des études distinguent des typologies ou modèles d'aménagement du territoire en Europe (Davis, 1989 ; Newman, 1996 ; CEC, 1997 ; Nadin & Stead, 2008) ; par exemple, la Commission des Communautés européennes (1997) a distingué 4 types de systèmes de planification présentes en Europe : i. Globale et intégré⁴¹ (Pays-Bas, Danemark, Suède, Finlande, Allemagne, Autriche) ; ii. Réglementation sur l'utilisation des terres (*Land use regulation*) (Royaume-Uni, Irlande, Belgique) ; iii. Économique régionale (France, Portugal, Allemagne) ; et iv. Urbanisme (Grèce, Italie, Espagne, Portugal). Malgré le fait que dans les sociétés contemporaines les systèmes de planification soient en constante mutation, et que la construction de typologies puisse être problématique, avec une base théorique et conceptuelle solide et une articulation des perspectives structurelle (cadres juridique et administratif) et de l'action (valeurs et pratiques qui façonnent les relations entre l'État, le marché et les citoyens dans des territoires particuliers), on peut trouver certaines tendances de convergence. Autrement dit, si l'on considère que les 4 dimensions dans un système de planification : discours, structures, outils et pratiques, sont étroitement liées et interagissent dans une logique dialectique complexe (Reimer, 2014), on peut comprendre comment le cadre structurel (niveau macro) conditionne les outils et les pratiques (niveaux micro), et comment de modèles de planification prégnants peuvent se mettre en place dans des contextes nationaux. Cela est pertinent pour cette recherche, car les travaux mentionnés

⁴¹ Ou *Comprehensive integrated*, soit un système de planification qui vise explicitement à fournir une mesure d'intégration horizontale et verticale des politiques publiques entre les secteurs et les territoires. Ceci contraste avec la tradition de l'aménagement du territoire, ce qui correspond bien à la famille juridique et administrative britannique et qui a une portée ou un objectif de régulation du changement dans l'utilisation des terres beaucoup plus étroit.

- contribuent à justifier la pertinence – même partielle – d'utiliser les modèles de société étatsunien et européen-français, comme les idéaltypes de Max Weber.
- (ii) Un **idéaltipe, selon Max Weber**, est un cadre conceptuel **non représentatif cent pour cent de la réalité** : « Un idéaltipe est formé par l'accentuation unidimensionnelle d'un ou plusieurs points de vue et par la quantité de synthèse de phénomènes concrets (...) qui sont positionnés selon les points de vue soulignés de manière unilatérale dans une construction analytique unifiée (...) cette construction mentale (...) **ne peut pas être trouvée empiriquement dans la réalité** » (Weber, 1982 : 79-80).
- (iii) Selon plusieurs auteurs la **comparaison empirique** des modèles sociaux de l'Europe et des États-Unis n'est pas pertinente. Ceci est cohérent avec l'argument d'Alber (2006), qui, à partir d'une analyse empirique, conclut que **la notion de modèle social européen est inexacte et trompeuse**. À partir de l'examen de divers indicateurs économiques et sociaux (emploi, croissance économique, dépenses publiques, coefficient de Gini, etc.), l'auteur constate que **les différences entre les pays de l'UE sont encore plus grandes que par rapport aux États-Unis**. Il n'y aurait pas un **seul modèle social européen, mais un pluralisme d'États-nations en Europe**, avec des caractéristiques nationales et des trajectoires de développement individualisées. Toutefois, les **États-Unis diffèrent par certains aspects, des membres de l'UE** : une **plus grande inégalité des revenus** (mesuré par déciles), un **taux de pauvreté relative plus élevé** aux États-Unis ; des dépenses publiques inférieures mais un chômage de longue durée moins fréquent ; et un taux de fertilité qui bat tous les niveaux présents dans les pays de l'UE. Cependant, bien que l'Europe se soit récemment alignée sur les États-Unis en matière d'inégalité, **les sociétés européennes atteignent des niveaux plus élevés d'équité et elles comptent beaucoup moins sur le contrôle coercitif qu'aux États-Unis** (ce dernier étant mesuré par le taux d'incarcération). De ce point de vue, **le modèle social européen serait un projet et un processus plutôt qu'une entité particulière fondée sur des institutions et des valeurs communes** ; c'est-à-dire, autant qu'un modèle social présent dans la réalité, il serait **une manière de percevoir et de définir les défis de politiques publiques**.

Ainsi, commençons-nous par indiquer que les différences entre les modèles de cohésion sociale des États-Unis et de la France décrits ci-dessus, montrent différents diagnostics de la pauvreté : le modèle états-unien fait porter la responsabilité de sa condition sur l'individu – il est **coupable** – alors que dans le français, celui-ci est considéré comme étant une **victime** du blocage social du système. Ceci produit à son tour, des stratégies opposées de lutte contre la pauvreté ou différentes politiques d'insertion : l'états-unien critique fortement la dépendance aux allocations et promeut le **workfare** – *work* en échange de *welfare* – ou un contrat d'échange entre une aide reçue et le travail fourni ; tandis que la stratégie française du **Revenu minimum d'insertion**, va même au-delà d'une simple assistance financière et cherche une manière de retrouver une place dans la société pour l'individu exclu (Donzelot et Jaillet, 1997) (voir tableau N°9).

Tableau N°9 : Matrice d'analyse de deux modèles ou « idéaltypes » de société des États-Unis et la France à partir de laquelle l'on analysera le programme *Quiero mi Barrio*

Dimensions	Modèle de société des Etats-Unis	Modèle de société de l'Europe occidentale (exemple français)
Principes du modèle de cohésion sociale	Liberté individuelle	Equité, égalité devant la loi
Modèle d'État ou provision de bien-être	État subsidiaire Marché, société civile	État-providence (version social-démocrate)
Diagnostic de pauvreté	Le pauvre est coupable	Le pauvre est victime du système
Stratégie de lutte contre la pauvreté	<i>Workfare</i>	<i>Revenu minimum d'insertion</i>
Modèle de réhabilitation de quartiers défavorisés (réponse à la concentration spatiale de la pauvreté)	<i>Mobilité individuelle</i> « remettre les gens en mouvement »	<i>Mixité sociale territoriale</i> « refaire la ville sur place »
Principe derrière le modèle de réhabilitation de quartiers défavorisés	Individu libre : <i>Affirmative action</i> Principe d'efficacité - la mobilité des travailleurs dans les lieux de plus grande opportunité. Stratégie basée sur « le potentiel »	Équité territoriale <i>Discrimination positive territoriale</i> Favorise le développement dans les quartiers. Stratégie fondée sur « la nécessité »
Politique socio-urbaine et Dispositif principal	Politique de soutien aux <i>Community Development Corporations</i> <i>Community development</i> <i>mouvement</i>	Politique de la ville Développement social urbain
Stratégie de réhabilitation de quartiers et de participation des habitants Effets dans la participation Effets dans la réhabilitation de quartiers	<i>Bottom-up</i> Initiée par CDC (capital sociale) <i>Empowerment</i> (FORCE) Retrait de l'État et réduction des dépenses publiques (FAIBLESSE)	<i>Top-down</i> Animée par l'État (liens sociaux) <i>Instrumentalisation</i> (FAIBLESSE) Forte intervention et investissement de l'État (FORCE)

Source : élaboration personnelle établie sur la base des informations fournies par Tironi M. & Tironi E., 2008; Donzelot et Jaillet, 1997 ; Donzelot et al, 2003 ; Faludi, 2007 ; Bacqué, 2000, Bacqué et Sintomer, 2001 ; Wacquant, 2006 ; Kirszbaum, 2008 ; DeFilippis & Saegert, 2008.

1.3 Les États-Unis et la France : deux modèles opposés quant à la réhabilitation de quartiers défavorisés

De ce qui précède émergent, à leur tour, deux logiques de réhabilitation de quartiers défavorisés différentes, qui selon Donzelot et al (2003) peuvent être résumées en une stratégie états-unienne de « remettre les gens en mouvement », qui met l'accent dans la capacité de mobilité de l'individu

et, en conséquence, a recours à la liberté et la responsabilité de chacun ; et une stratégie française de « **refaire la ville sur place** » par l'État, de manière que le territoire satisfasse à l'exigence de mixité sociale et à la plus grande égalité possible quant à la qualité des services et aux possibilités d'emploi. Dans des mots simples, la méthode états-unienne montrerait une tendance à assister **l'individu** ou la famille pauvre, alors que la française, orienterait ses efforts vers le **territoire** où habitent les pauvres, différence résumée par le débat *people versus place*.

Les principes derrière chaque modèle sont, du côté étatsunien, l'*Affirmative action*, qui souligne la **liberté de l'individu** ; et du côté français, la *Discrimination positive territoriale*, qui met l'accent sur **l'équité territoriale**. Dans le premier, le principe **d'efficacité** est prégnant, imposant la mobilité des travailleurs vers les lieux offrant de plus grandes opportunités, et appuyant « le **potentiel** » comme stratégie de base. En revanche, le français favorise le **développement** dans les quartiers et « la réponse aux besoins » comme stratégie fondamentale.

Il existe des **nuances**, la plus significative étant que l'évolution du modèle états-unien montre des expériences qui répondent à des critères opposés et même mixtes : d'abord, le **Model Cities Program aux États-Unis** (1967), programme de rénovation urbaine avec une orientation sur le territoire (**place plutôt que people**), dans lequel le but a été l'enrichissement à l'intérieur des ghettos. Malgré l'impact sur la formation et promotion de leaders afro-américains, les États-Unis se sont déplacés vers la droite après les émeutes de la fin des années 1960, impliquant une transformation des objectifs de *Model Cities* et, finalement, sa fin en 1974 ; ensuite, en 1977, le **Community Development Grant** (renforcement du poids des organisations dans les quartiers), et le **Community Reinvestment Act** (imposition aux banques de réinvestir sur le territoire une partie de leur épargnes collectées dans les quartiers populaires), ont appelé à la mobilisation de la communauté dans les quartiers avant d'en sortir. Il s'agit d'une version mixte ou d'une stratégie **people place-based**, dans laquelle les *Community Development Corporations* prennent les ressources et travaillent sur les territoires avec les habitants. Postérieurement, après le désengagement fédéral ou le démantèlement du système social par Reagan et Bush pendant les années 80, Clinton vient stimuler les **Empowerment Zones/Enterprise Community (EZ/EC)** durant les années 90, programme avec une orientation économique, avec un fort accent dans la création d'emplois et le développement économique, mais avec une logique aussi sociale et politique (Bacqué et al, 2003).

Par sa part, une exception échappe à la dichotomie *people versus place* en France : il s'agit des programmes de **Développement Social de Quartiers** (DSQ). Ils sont développés dans les années 1982-1988 et ont une approche **people et place**. Bref, les DSQ visaient à décroiser des interventions sectorielles et à améliorer plusieurs dimensions de la vie quotidienne des habitants de quartiers défavorisés : éducatives, sociales, économiques, préventives, etc. Il existe d'autres exceptions ou nuances dans les deux pays qui ne répondent pas aux idéotypes proposés. Néanmoins, le but est de décrire brièvement ces politiques pour en faire un outil analytique.

1.4 Les États-Unis et la France : deux politiques socio-urbaines et deux stratégies de réhabilitation de quartiers défavorisés

Après une brève description des politiques socio-urbaines et de leurs stratégies dans les quartiers, nous abordons le dilemme entre la place de la société civile et celle l'État : d'un côté, le risque d'un retrait de l'État quand il existe une stratégie d'empowerment des habitants ; d'un autre côté, le risque d'instrumentalisation de la participation quand il existe un État fort.

1.4.1 Politiques socio-urbaines et dispositifs principaux

Aux États-Unis, prédomine une politique de soutien aux *Community Development Corporations* ou **mouvement communautaire**, tandis qu'en France prédomine la **Politique de la ville**. Ensuite, les dispositifs pratiques sont, du côté américain le **community development**, et du côté français, le **Développement Social Urbain** (Donzelot et al, 2003 ; Bacqué, 2000).

D'une part, la **Politique de la ville** correspond à un ensemble d'actions de l'État qui tentent de revaloriser certains quartiers urbains et de réduire les inégalités sociales entre territoires. Cette politique inclut des mesures législatives et réglementaires dans le domaine de l'action sociale et de l'urbanisme. Elle est fondée sur le partenariat avec les collectivités locales (régions, départements et communes), et s'appuie, généralement, sur une base contractuelle. Ainsi, l'État intervient dans le cadre de contrats négociés avec les communautés locales et d'autres intervenants, tels que les « **Contrats de ville** » et les « **Contrats de cohésion sociale** ». Ces actions s'appuient sur une cartographie préalable du territoire urbain, qui identifie les quartiers sur lesquels intervenir, quartiers qui font partie des « **Zones urbaines sensibles** ».

Pour sa part, la politique américaine repose sur le **développement communautaire**, dans lequel trois éléments sont essentiels : tout d'abord, le développement d'un **partenariat public/privé** qui donne un rôle important aux acteurs économiques locaux et qui demande la **participation des habitants**, processus qui est accompagné d'un **désengagement du pouvoir public**, notamment de l'État ; le deuxième élément est l'appréciation de **l'échelle locale** comme l'échelle appropriée d'intervention et comme le lieu du développement de consensus territoriaux ; le troisième élément est le développement de la pratique professionnelle intermédiaire, ou ce qui a été appelé le « **management** » **social et urbain** (Bacqué, 2000), matérialisé par les **Community Development Corporations**.

De ce fait, les politiques de la ville des États-Unis et de la France suivent des chemins diamétralement inverses. À partir de l'histoire des deux politiques, la démarche française apparaît beaucoup plus volontariste que l'états-unienne : dans cette dernière « l'orientation *people* l'emporte à la faveur d'un certain renoncement de l'État fédéral à intervenir directement dans la

question urbaine » (Donzelot et al, 2003 : 144). Néanmoins, il est plus approprié de considérer que chaque politique suit sa propre évolution : le principe **d'homogénéité qui gouverne la nation dans le cas français**, et le principe de **mouvement libre des hommes dans le cas états-unien**.

Ce n'est donc pas l'opposition entre une politique volontariste en France et une absence de volonté politique aux États-Unis, mais une opposition entre deux options d'une cohérence équivalente, dont la **distinction entre territoire et communauté** est au cœur des différences. Ces relations inverses entre le territoire et la communauté, répondent à la fois au mode de formation des deux nations : en France, la souveraineté réside dans la nation, laquelle se définit par le territoire et, donc, les communautés représentent une menace ; aux États-Unis, la nation est construite à partir des communautés, les migrants fuyant les régimes autoritaires de la vieille Europe (Donzelot et al, 2003).

1.4.2 Deux stratégies de participation de la société civile

Comment ces différentes politiques publiques sont traduites quant au rôle des organisations de la société civile dans la réhabilitation de quartiers vulnérables ? En premier lieu, quel que soit le pays concerné, les politiques de rénovation des quartiers sensibles insistent, en général, sur la nécessité d'engager – à différents degrés – les habitants. La participation de tous est considérée comme une mesure d'efficacité, comme une manière de contribuer au capital social des quartiers, d'assurer leur autonomie et la durabilité des interventions. Elle est aussi une manière de renforcer la démocratie et l'intégration sociale (Bacqué, 2000).

Deuxièmement, il existe, en général, **deux types de stratégies de mise en œuvre des politiques publiques** : la stratégie **top-down** ou descendante, dans laquelle l'État intervient fortement, initie et prend finalement les décisions ; et la stratégie **bottom-up** ou ascendante, dans laquelle l'État décentralise des responsabilités et donne plus de pouvoir aux citoyens. La première est plus proche du modèle français et la deuxième plus proche du modèle étatsunien (voir tableau N°9).

Aux fins de la réhabilitation de quartiers défavorisés, ces deux modèles de développement et de mise en œuvre des politiques publiques sont convertis, à leur tour, en **deux stratégies différentes de participation de la société civile**. Aux États-Unis il y a un plus grand potentiel pour une participation effective des citoyens, pour un développement coresponsable et un *empowerment* qui reconnaît que les gens ont des compétences et des ressources qui peuvent être mobilisées. L'exemple par excellence est celui des *Community Development Corporations* (CDC), dans lesquelles la participation active des habitants est essentielle. Des représentants de la communauté siègent dans les *Boards of Directors* (Conseils d'administration). Dans la pratique, ce sont les CDCs qui prennent l'initiative de commencer les interventions de revitalisation et qui exercent une pression sur la prise des décisions qui touchent les quartiers dans lesquels elles agissent.

En revanche, dans le cas de la France l'intervention de l'État est plus forte : c'est lui qui engage les interventions dans le cadre de la politique de la ville, et qui ensuite mobilise les acteurs à travers la participation citoyenne. Dans la pratique, les interventions sont des programmes conçus et mis en œuvre par l'État et les collectivités locales, en appelant la participation citoyenne. Néanmoins, selon Donzelot *et al* (2003) l'accent est dans l'expression citoyenne plutôt que dans le pouvoir de pression des citoyens. Bref, les démarches participatives française et états-unienne montrent des divergences importantes : aux États-Unis la **participation est communautaire** et passe par la construction d'un pouvoir, alors qu'en France, la **participation est citoyenne** et relève de l'accomplissement d'un devoir (Donzelot *et al*, 2003). À cet égard nous devons ajouter, toutefois, que plusieurs niveaux de collectivités sont concernés par la politique de la ville en France, même si la commune reste l'échelon de base ; et que sans les associations sociales il ne pourrait y avoir de « politique de la ville », car elles sont les acteurs qui interviennent directement sur les territoires, au plus près des habitants, en appliquant les orientations et les priorités des politiques publiques (ORIV, 2012).

1.4.3 Le dilemme des rôles de la société civile et l'État : l'empowerment, mais le risque du retrait de l'État ; l'instrumentalisation de la participation mais un État fort

Chacune des stratégies de participation présentées ci-dessus, exprime des **forces** et des **faiblesses**, ce qui, quant à la réhabilitation de quartiers, conduit à deux **risques potentiels** (voir tableau N°9). D'une part, la participation citoyenne semble plus favorisée par le modèle **d'empowerment** étatsunien où la réhabilitation est initiée de manière *bottom-up* par les CDCs. En revanche, le modèle français montre une tendance à **l'instrumentalisation** de la participation dans la politique de la ville, laquelle est animée par l'État : soit la subordonnant la participation à la dépense des ressources publiques disponibles, aux procédures et aux exigences des programmes publics ; soit parce que l'on cherche dans la participation beaucoup plus une légitimation de la décision – déjà prise par l'État – qu'une mobilisation pour l'action (Donzelot, 2006 ; Dela Maza, 2004).

À première vue, le modèle états-unien semble avoir plus d'avantages que le français parce qu'il met les gens en mouvement, il promeut la confiance, il mobilise les compétences et les ressources de la population, enfin, il **favorise l'autonomisation ou empowerment**. Toutefois, cette option se traduit aussi par le **risque d'un retrait de l'État** et une **réduction des dépenses**, entendue comme le transfert de la responsabilité et du contrôle aux CDCs, et une diminution des ressources de l'État en matière de logement et d'autres services sociaux pour des personnes et des communautés à faible revenu. D'autres risques existent : *l'accountability* (de transparence des comptes) de la part des associations ou CDCs, la corruption et la cooptation des seuls habitants les plus actifs, etc.

Néanmoins, le risque le plus dramatique est le retrait de l'État. Comme nous l'avons mentionné dans le chapitre 2, selon une étude réalisée sur 130 CDC aux États-Unis, celles-ci ne sont que 23% à intervenir dans les quartiers les plus difficiles, intervenant surtout dans des quartiers mixtes (Vidal, 1997, in Bacqué, 2000). Suivant la bibliographie consultée pour appuyer cette

observation, on aperçoit l'importance de faire la différence entre CDC et CBO, ou *Community-Based Organizations* (organisations de base), et FBO ou *Faith-Based Organizations* (organisations confessionnelles), lesquelles sont plus petites par rapport aux ressources gérées, au nombre d'employés, mais plus proches de la réalité territoriale des habitants les plus désavantagés.

Ainsi, le scénario des organisations à but non lucratif aux États-Unis est complexe et nous ne pouvons pas développer cette complexité dans cette section. Nonobstant, le point le plus significatif, c'est que ce sont ces organisations, localisées et travaillant dans les quartiers, qui sont sur les lignes de front, qui répondent aux exigences croissantes de la population, même lorsque les ressources se raréfient. Le gouvernement est encore la seule institution avec l'autorité formelle pour agir pour tous les gens, mais de plus en plus il se décharge de cette responsabilité sur les organismes sans but lucratif ou les entreprises. Une conséquence de cette transformation est que les rôles et les responsabilités des trois secteurs se chevauchent. Cela peut accroître les tensions entre les trois secteurs, mais aussi augmenter les possibilités de collaboration (Jennings, 2005). « ... il y a une concurrence bien trop forte entre les organismes sans but lucratif communautaires pour faire quoi que ce soit ! », s'exclame un interviewé dans le contexte du travail de James Jennings (2005). Néanmoins, une recommandation alléchante est que, dans le contexte d'une forte concurrence, les mesures des résultats peuvent aider les groupes à but non lucratif à mettre en place des **consortiums basés géographiquement** qui peuvent maximiser l'impact de leur action à l'échelle communautaire.

Les politiques de la ville dans chacun des pays abordés ici ont une longue évolution et un nombre incalculable de dispositifs. L'objectif de cette section a été de donner un aperçu des fondements des politiques visant à réduire l'exclusion sociale.

2. LA NOUVELLE POLITIQUE DE LOGEMENT CHILIENNE : L'AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ ET L'INTÉGRATION SOCIALE

L'analyse qui précède sur les modèles français et états-unien d'action publique, se présente comme un cadre d'analyse intéressant pour examiner le cas chilien : le processus politique et économique chilien au cours de la période de transition vers la démocratie ou de post-dictature, affecte le rôle de la société civile, et évidemment, de l'État. Pendant les années 90, l'État chilien cherche la décentralisation des attributions et des responsabilités aux municipalités, l'expansion des capacités et le renforcement de la participation sociale dans les programmes publics, en reconnaissant aussi qu'il n'est pas capable d'assumer toutes les responsabilités quant à la mise en œuvre des programmes. Il délègue des tâches de prestation de services et d'exécution des programmes à des ONG, à des associations, à l'Église, etc. Bref, d'une part, on observe des **tentatives de décentralisation et d'empowerment** qui visent à renforcer les capacités d'autonomie et de résolution des problèmes par des organisations privées à but non lucratif et à but lucratif ; et d'autre part, des **processus de participation citoyenne** sont créés et appelés par l'État, mais avec **une tendance à l'instrumentalisation**, comme l'a montré le cas français.

Le but de cette section est de passer en revue les principaux éléments dans l'évolution des politiques publiques contre la pauvreté, notamment urbaine, en étudiant la transition des politiques **sociales** vers des politiques **socio-urbaines** dans les décennies des gouvernements de la Concertation pour la démocratie (1990-2010), ainsi que l'apparition – toutefois graduelle et oscillante – de la participation citoyenne dans les politiques publiques liées à la ville. Nous allons nous focaliser sur les politiques de logement au Chili, afin d'introduire la question des germes d'une politique urbaine novatrice, à savoir, celle qui constitue l'objet de cette thèse : le programme chilien de réhabilitation des quartiers défavorisés *Quiero mi Barrio*.

2.1 Les changements dans les politiques publiques contre la pauvreté urbaine au Chili (1990-2010) : des politiques sociales aux politiques socio-urbaines ?

En premier lieu, il faut mentionner que les gouvernements de la Concertation pour la démocratie (1990-2010) ont maintenu l'économie de marché et l'ouverture à la mondialisation, adoptées par la dictature de Pinochet. Ils ont, toutefois, ajouté une série d'autres objectifs marquant des différences largement significatives par rapport au régime antérieur : une réaffirmation du rôle joué par l'État dans le domaine social. La relation entre la croissance économique et le développement social est redéfinie, en soulignant la complémentarité des deux processus. La décentralisation est étendue à la sphère politique et les gouvernements régionaux sont créés. Simultanément, on transfère de nouveaux pouvoirs et responsabilités aux municipalités, on appuie le développement de visions et de plans stratégiques pour les régions et les municipalités, et on observe une compréhension différente des objectifs prioritaires et au contenu de la politique sociale (Raczynski, 2002).

Ainsi, les politiques sociales que la Concertation a mises en œuvre ont eu deux objectifs principaux. Un premier objectif, qui répond aux politiques ministérielles, cherche à garantir un niveau de services et d'avantages pour toute la population (éducation, santé, sécurité sociale, logement,) contribuant à l'égalité des chances. Un deuxième objectif répond au développement de programmes orientés vers les segments pauvres et vulnérables de la société pour que ceux-ci puissent accéder et bénéficier des opportunités développées par le cœur de la politique sociale, ainsi que celles offertes par la croissance de l'économie, et de façon plus générale, par le processus de développement (Raczynski, 2002). Nous pouvons constater que, à ce moment-là, la *teoría del chorreo* ou l'idée de que la croissance économique pourrait propager ses bénéfices au reste de la population, a été très généralisée.

Dans le tableau suivant, nous présentons brièvement les politiques sociales des quatre gouvernements de la Concertation des partis pour la démocratie, entre les années 1990 et 2010. Dagmar Raczynski (2009), synthétise les approches de la pauvreté, les priorités dans la stratégie et la politique sociale mise en œuvre pendant chaque période présidentielle, ainsi que les initiatives emblématiques de lutte contre la pauvreté et l'indigence. Selon l'auteure, pendant la première période (président Aylwin, 1990-1994), les efforts se sont concentrés sur le fait de reconnaître la dette sociale et de prioriser la lutte contre la pauvreté, en accentuant les possibilités de promotion

sociale par le développement de programmes qui visent à fournir des outils et à développer des capacités des localités, des organisations sociales, et des micro-entrepreneurs. Pendant la deuxième période (président Frei, 1994-2000), l'objectif a été d'approfondir les mesures précédentes.

La troisième période (président Lagos, 2000-2006), a été caractérisée par l'abandon de l'approche territoriale et de la communauté, et l'entrée par les familles dans une situation d'extrême pauvreté (programme *Chile Solidario*) et les situations de personnes sans liens familiaux dans la pauvreté (attention aux personnes âgées vivant seules et programme de soutien pour les personnes sans-abri). Finalement, dans la quatrième période (présidente Bachelet, 2006-2010), l'inclusion sociale et l'équité sont les moteurs des politiques sociales : un système de protection sociale basé sur une approche des droits est créé (*Red Protege*) ; la rapidité et la qualité des prestations sont priorisées ; et l'attention aux secteurs sociaux plus larges – au-delà de la pauvreté et l'indigence – est la nouvelle orientation qui détermine plusieurs programmes, tels que le *Quiero mi Barrio*, ou d'autres situations de vulnérabilité (handicap, chômage, un faible revenu, maladies, etc.) (MIDEPLAN, 2010).

Tableau N°10 : Évolution des politiques sociales pour surmonter la pauvreté au Chili pendant les gouvernements de la Concertation (1990-2010)

Période / Président	Approche de pauvreté	Priorités dans la stratégie et la politique sociale	Initiatives emblématiques de lutte contre la pauvreté et l'indigence
<p>1990-1994 Patricio Aylwin</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Manques et besoins non satisfaits - Hétérogénéité des pauvretés - Livraison des outils et expansion des capacités (promotion sociale) - On favorise l'organisation sociale 	<ul style="list-style-type: none"> - Répondre à la dette sociale - Améliorer les avantages du réseau social, les conditions de fonctionnement du secteur de la santé et de l'éducation, et plus de ressources pour le logement social - Création du Ministère de la Planification en charge de coordonner les actions de lutte contre la pauvreté - Création de services pour soutenir les groupes vulnérables spécifiques (FOSIS, SERNAM, INJUV, etc.), chacun avec ses programmes (a) 	<ul style="list-style-type: none"> - La réforme fiscale à finalité sociale - FOSIS : programmes visant à fournir des outils et à développer des capacités dans les localités, organisations sociales, micro-entrepreneurs, etc. (Instrument : appels à projets) - Programme de formation liée à l'emploi de la jeunesse, en charge du SENCE (b). - Programme Femmes Chefs de Famille du SERNAM (a) exécuté par les municipalités - Programme 900 écoles - Programme MECE (c) d'éducation primaire et MECE rurale
<p>1994-2000 E. Frei Ruiz-Tagle</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Manques et besoins non satisfaits - Hétérogénéité des pauvretés - Livraison des outils et expansion des capacités (promotion sociale) - Des solutions intégrales et interministérielles - Développement régional et local - Attention à l'extrême pauvreté 	<ul style="list-style-type: none"> - Infrastructure routière et de connectivité - Élévation des dépenses publiques et privées (subventions, co-paiement dans l'éducation) - Modernisation de l'État - Coordination de la politique sociale - Réforme de l'Education et de la Justice - Le territoire comme unité d'intervention - Approfondissement de la décentralisation (plus de ressources et d'attribution au niveau régional et local) 	<ul style="list-style-type: none"> - Plan National de Lutte contre la Pauvreté (PNSP), impliquant municipalité, <i>Gobernación</i>, le Gouvernement régional et le secteur privé (interrompu) - Chile Barrio : attention à 972 bidonvilles (infrastructures et « habileté » sociale)
<p>2000-2006 Ricardo Lagos W.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Manques et besoins non satisfaits - Hétérogénéité des pauvretés - Livraison des outils et expansion des capacités (promotion sociale) - Approche droits de l'homme (santé) - 12 années d'enseignement obligatoire - Des solutions intégrales et interministérielles 	<ul style="list-style-type: none"> - Modernisation de l'État - Avance dans la mise en œuvre de la réforme de l'éducation et de la justice - Début réforme secteur santé (AUGE) (d) - Attention intégrale et préférentielle aux familles indigentes: l'État les identifie et les convoque (implique soutien psychosocial, accès préférentiel 	<ul style="list-style-type: none"> - Hausse d'un point de l'impôt IVA (e) pour financer les programmes <i>Chile Solidario</i> y AUGE - Système <i>Chile Solidario</i>, débute comme système national de protection sociale - Attention aux personnes âgées vivant seules - Programme de soutien pour les personnes sans-abri

	<ul style="list-style-type: none"> - Protection sociale : ressources pour les familles, pour une meilleure gestion du risque social - Attention à la famille dans l'extrême pauvreté 	<ul style="list-style-type: none"> aux programmes sociaux, qualité de vie minimale au moment de compléter le programme PUENTE et l'entretien postérieur) 	
<p>2006-2010 Michelle Bachelet</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Participation et inclusion sociale - Approche droits de l'homme - Cycle de vie - Protection face aux vulnérabilités spécifiques et aux risques socio-économiques (non seulement pauvres) - Renforcement des composants solidaires telles que la santé, la sécurité sociale, l'éducation, le logement - Participation des citoyens dans la formulation de propositions de politiques alternatives (Conseils) 	<ul style="list-style-type: none"> - Système National de Protection Sociale qui suit le cycle de vie des individus et des familles - Définition des droits sociaux garantis - Réforme de la sécurité sociale - Extension du Plan AUGÉ (santé) - Réforme pour le renforcement de l'éducation publique (LOCE) - Nouvelle Politique de Logement - Travail et équité 	<ul style="list-style-type: none"> - Système de protection sociale <i>Red Protege</i> (Chile <i>Solidario</i>, Chile <i>Crece Contigo</i>, et protection sociale au travail) - Système Chile <i>Crece Contigo</i> (Chili grandit avec toi) (f). Non seulement les pauvres, mais aussi actions différenciées pour les enfants des ménages dans les 40% les plus pauvres ; ou des enfants ayant des besoins / risques spéciaux) - Composants solidaires dans la réforme de la prévoyance sociale - Subvention préférentielle - Initiatives d'emploi (jeunes) Formulaire de protection sociale (FPS) (capacité/nécessité)

Source : élaborée sur les informations fournies par Raczynski, 2002 ; Raczynski, 2009.

(a) FOSIS : Fonds solidaire d'inversion sociale ; SERNAM : Service National de la Femme ; INJUV : Institut National de la Jeunesse.

(b) SENCE : Service National de Formation et d'Emploi.

(c) MECE : Programme d'Amélioration de la qualité de l'enseignement.

(d) AUGÉ : Plan universel de soins de santé qui garantit l'accès aux services de santé, la protection financière et la qualité des services.

(e) IVA : Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA)

(f) Système *Chile Crece Contigo* : Système de protection intégrale des enfants et ses allocations.

Selon Raczynski (2009), les réalisations des gouvernements de la Concertation résident dans la mise en œuvre d'initiatives qui sont arrivées et qui persistent jusqu'à nos jours. Il y a également des matières dont l'amélioration a été significative : l'approfondissement de l'interministérialité selon les besoins et les risques des personnes ; la recherche d'un meilleur équilibre entre les décisions centrales et les initiatives locales ; l'accumulation de connaissances sur des méthodes alternatives pour « *empoderar* » (*empower*) et pour développer des compétences et capacités dans les familles, les organisations, et le territoire ; l'inclusion de l'approche territoriale et communautaire dans le programme du gouvernement ; et l'approfondissement de l'approche des droits et de la participation citoyenne. En effet, selon Hardy (2012), on observe un changement de politiques sociales qui considèrent les personnes comme des « individus ayant des besoins » à des politiques qui les considèrent comme des « individus ayant des droits ».

Dans ce sens, il faut remarquer ici l'importance du Formulaire de Protection Sociale (Ficha CAS) dans les nouvelles orientations des politiques sociales. Le formulaire est l'outil de caractérisation socioéconomique qui vise à identifier et à prioriser la population en tant que sujets de bénéficiaires, en considérant leur vulnérabilité ou le « risque » de tomber dans la pauvreté. Elle définit les personnes comme des citoyens bénéficiaires d'une politique de protection fondée sur des droits, le formulaire étant la porte d'entrée de toutes les prestations et bénéfices fournis par l'État. Le formulaire de la protection est entré en vigueur en mai 2007, élargissant l'orientation de la politique sociale, et en ciblant la vulnérabilité socioéconomique comme étant le nouveau critère qui ajoute aux ménages effectivement pauvres (ou sous le seuil de la pauvreté) les personnes les plus susceptibles de tomber dans la pauvreté à l'avenir. Ce passage d'une approche de pauvreté associée à des besoins basiques non satisfaits à une approche en termes de vulnérabilité, est basé sur une acception dynamique de la pauvreté : les ménages peuvent en effet connaître des fluctuations dans leur revenu au fil du temps. Dans la conception du formulaire, le niveau de ressources économiques – actuels et potentiels – des familles a été considéré sous la notion de « capacité de génération de revenus », tout en le liant aux caractéristiques et aux besoins des membres du ménage. Rappelons aussi qu'à ce moment-là, les analyses longitudinales de données ont permis d'identifier de nouvelles réalités plus complexes que la pauvreté.

Quant à la question des changements dans les politiques publiques contre la pauvreté urbaine au Chili, notamment la **transition des politiques sociales vers des politiques socio-urbaines**, un premier essai a été le **Plan National de Lutte contre la Pauvreté (PNSP)**, développé en **1994-1995** et coordonné par le Ministère de la Planification. Le but du plan a été d'articuler l'ensemble des politiques de lutte contre la pauvreté, engageant les municipalités, les *Gobernaciones*, les gouvernements régionaux et le secteur privé. **L'approche territoriale** a été adoptée en sélectionnant un ensemble de 91 districts prioritaires pour organiser l'investissement public. Les méthodes de diagnostic participatives et la création d'une demande communale unifiée (coordonné par les gouverneurs des provinces), ont renouvelé les approches. Nonobstant, le plan a été rapidement désactivé, sans évaluation de ses résultats. L'absence d'une autorité capable de réorienter le contenu de l'offre publique vers les territoires et la difficulté d'obtenir des résultats à court terme, ont privé le plan du soutien politique nécessaire. Il a finalement été interrompu (Bengoa, 1999b ; Raczynski et Serrano, 2003, in Delamaza, 2010). Le plan a été transformé en une fondation : la Fondation National de Lutte contre la Pauvreté, qui existe toujours.

C'est donc pendant le gouvernement de Frei Ruiz-Tagle que nous observons les premières initiatives ayant le territoire comme unité d'intervention, caractérisées également par l'effort vers une décentralisation, avec plus des ressources et d'attributions au niveau régional et local, mais aussi une première tentative de solutions intégrales et interministérielles, et de coordination de la politique sociale. *Chile Barrio* est de ce fait l'exemple d'une intervention territoriale d'attention à 972 bidonvilles, consistant à développer les infrastructures et l'« habileté » sociale des habitants sur le point d'obtenir un logement dans un nouveau quartier.

Néanmoins, les politiques socio-urbaines dont nous voulons faire le point, sont des politiques sociales avec une approche territoriale, ce qui est différent d'une action localisée dans le territoire. En effet, ce second point de vue peut être appliqué à presque toutes les politiques publiques, car les « bénéficiaires » se trouvent dans le territoire et, d'une manière ou de l'autre, la chaîne de distribution des bénéfices se termine au niveau local. Cependant, selon Serrano (2010), on doit reconnaître qu'au Chili la clarté n'est pas encore faite sur « l'approche territoriale » dans les politiques publiques, tant au niveau de l'État qu'au niveau des universités. Certes, il existe une plus grande présence de l'approche territoriale, par exemple, en matière de développement économique régional, qui évidemment croisent les politiques urbaines, mais qui appartiennent à une autre sphère d'action de l'État chilien, ainsi qu'à un autre domaine de connaissances dans le milieu universitaire. Les politiques sociales qui visent à lutter contre la pauvreté et à stimuler des initiatives de développement économique, « circulent par une autre voie » (Serrano, 2010).

D'autre part, il est impossible de parler de l'approche territoriale ou des politiques socio-urbaines, sans parler de la **participation des habitants** et de la construction d'une citoyenneté qui habite dans les territoires. Selon Delamaza (2010), la notion de citoyenneté n'apparaît pas fortement dans les orientations des politiques publiques et des programmes des premiers gouvernements de la Concertation. Comme le montre le tableau N°10, c'est pendant le gouvernement de Bachelet que la participation est un objectif évident et significatif. La construction de la citoyenneté (comme catégorie politique intégrant la participation délibérative dans le domaine public), ne fait pas partie de l'orientation des programmes des gouvernements précédents. Même avec la mise en œuvre du système *Chile Solidario* – basé partiellement sur une approche des droits – la citoyenneté est restreinte à une question individuelle, exprimé principalement par l'accès aux prestations publiques et une plus grande autonomie d'entreprendre ou de s'employer.

En ce qui concerne la prise en considération de la société civile, l'approche de la lutte contre la pauvreté est réduite à des unités familiales dispersées, sans prise en compte ni des dimensions territoriales ni communautaires de la politique sociale. Pendant le gouvernement de Michelle Bachelet on a proposé de faire évoluer le système *Chile Solidario* vers l'établissement d'un système de protection sociale. Ainsi, le système *Red Protege* a été mis en place, mais avec le changement d'administration, le système a été éliminé.

2.2 Développement et contexte actuel des politiques publiques de logement social au Chili : les germes d'une politique urbaine novatrice

Selon plusieurs auteurs, le Chili a une longue et ample expérience en matière de politique du logement (Aravena et Sandoval, 2008 ; Castillo et Hidalgo, 2007). En effet, Chili a été l'un des premiers pays d'Amérique Latine à avoir promulgué une législation de logement, notamment avec la Loi sur les logements d'Ouvriers en 1906, motivée par la dévastation causée par le séisme de Valparaiso pendant la même année. La loi a eu pour but de garantir des conditions minimales d'habitation pour les pauvres de la ville, en construisant des logements « hygiéniques et peu coûteux » pour les familles solvables dans les secteurs assainis de la ville, tandis que les pauvres ont été expulsés à la périphérie (Hidalgo, in Castillo, 2007b).

Plus tard, l'État aménage, légifère, règle et crée des institutions dont le Ministère du Logement et de l'Urbanisme en 1965. Avec les employeurs et les caisses de pensions, l'État produit des quartiers et des logements pour les salariés. On déplace les pauvres des bidonvilles vers des sites équipés par des services urbains, en réduisant les coûts grâce à la promotion de l'auto-construction. Néanmoins, les non-salariés augmentent et, ajouté à une action insuffisante de l'État, les habitants organisés recourent aux occupations illégales de terres (1957). L'*Operación Sitio* débute : l'habitant auto-construit son logement dans un site urbanisé fourni par l'État, généralement à la périphérie. Postérieurement, dans une situation sociale dans laquelle l'État est sous la pression des « sans abri » et où il y a moins de terres, l'État cherche à accroître et à améliorer le logement social, en assumant la totalité du processus de production : l'État éradique les bidonvilles et réinstalle les habitants dans des ensembles de logement social dont l'aménagement, le dessin, la construction et le financement sont pris en charge par l'État-providence, pour lequel le logement est un droit (Castillo *et al*, 2008 ; Sepúlveda, 2005).

Pendant les années 80, le régime militaire change radicalement la politique du logement. L'État n'est plus le principal acteur dans la production de logements sociaux : il transfère au marché la production de l'offre et s'occupe de financer la demande à travers une subvention accordée aux habitants les moins solvables, qui s'ajoute à l'épargne familiale et à un crédit hypothécaire (Castillo *et al*, 2008). Ainsi, le Chili a mis en œuvre une politique de financement qui comprenait le premier programme au monde de subventionnement de la demande d'achat de logement. Le gouvernement crée des mesures d'incitation et agit comme facilitateur afin que le secteur privé produise et finance les unités de logement dont le pays en a besoin (Navarro, 2005). Néanmoins, le marché du logement relègue les pauvres à la périphérie. Avec le programme d'éradication des bidonvilles initié en 1983, les ménages pauvres situés dans les zones urbaines rentables sont déplacés massivement vers les villes ou les banlieues de moindre valeur.

En 1990, quand la démocratie est de retour, le Chili manque de près de 1.000.000 de logements (MINVU, 2004). L'État, qui cherche à contenir la pression sociale et l'occupation illégale de terres, essaie de réduire le déficit aussi rapidement que possible. La politique du logement n'est pas modifiée, mais le modèle de financement est toutefois perfectionné, en allouant plus de

ressources, tout en mobilisant le secteur privé afin qu'il construise massivement. Cette politique du logement réussit avec succès à réduire le déficit. En effet, selon la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPAL, 1998), le Chili est le seul pays d'Amérique latine, qui prévoit un déficit de logements négatif par rapport à la stagnation de la population (Tironi, 2003). Mais la qualité n'est pas au rendez-vous.

Pendant les administrations de la Concertation pour la démocratie, de nouveaux outils sont créés et les directives sont modifiées. Le « Fond solidaire pour le logement » (*Fondo Solidario de Vivienda*) est créé en 2002. Ainsi, les plus pauvres ont accès à un logement minimum financé à partir de leurs épargnes et d'une subvention significativement plus élevée que les précédentes, libérant ainsi le bénéficiaire de la dette hypothécaire (Castillo et al, 2008). Finalement, pendant le dernier gouvernement de Michelle Bachelet (2006-2010), une *Nouvelle politique du logement et d'amélioration de la qualité et l'intégration sociale* est promue. Cette politique vise une réduction drastique du déficit en logement pour les plus pauvres, une augmentation de la taille des logements sociaux, en assurant aussi sa qualité, ainsi que le renversement de la ségrégation sociale dans la ville, en introduisant une subvention à la localisation pour les projets situés dans des zones urbaines ayant accès aux services de base. La nouvelle politique a également lancé un programme de réhabilitation intégrale de quartiers vulnérables appelé *Quiero mi Barrio* (MINVU, 2006 ; Castillo et al, 2008).

Tableau N°11 : Évolution de la politique de logement chilienne 1906–2010 (événements significatives)

PÉRIODE DE POLITIQUE DE LOGEMENT SOCIAL, LOIS, INSTITUTIONS, ÉVÉNEMENTS		PRINCIPAUX PROGRAMMES DE LA PÉRIODE	
Période d'essai législatif	1906 - 1939		
Loi sur habitations ouvrières	1906	1906	Conseil d'habitations ouvrières
Les réglementations d'hygiène (<i>conventillos</i> , cité, passage)		1931	Conseil de logement populaire
		1936	Programme Caisse de logement populaire
Période d'institutionnalisation du développement	1939 - 1964		
Fondation Logements d'émergence	1949	1951	Programme d'auto-construction et d'entraide
Corporation du logement - CORVI (entité autonome de droit publique)	1953	1953	Programme d'ouvrage direct et indirect - CORVI
		1958	Prog. d'éradication à territoires aménagés CORVI (a)
Corporation du logement - CORVI (entreprise de l'État)	1960	1959	Programmes Plan de logement Chili; DFL 2 Logements bon marché; DFL 2 logements de type supérieur
Intensification des occupations de terres	1960-		
Période de participation populaire	1964 - 1973		
Pdte. Frei Montalva	1964 - 1969		Programme de promotion populaire
Création MINVU	1965	1965	Programme <i>Operación Sitio</i>
Création CORHABIT, CORVI, CORMU (b)	1966	1967	Programme Plan d'épargne populaire (<i>operación tiza</i>)
Corporation de Travaux Urbains (COU)	1968	1970	Programme Auto-construction
Pdte. Salvador Allende	1970 - 1973		Programme de la <i>Unidad Popular</i>
		1971	Programme Plan d'émergence
		1972	Programme de logement
Le logement dans la Dictature de Pinochet	1973 - 1989		
Marché foncier libre:		1975	Prog. Logement basique pour la marginalité
marché construit et État subventionne		1978	Programme subvention à la demande (<i>voucher</i>)
		1982	Prog. assainissement de bidonvilles, Parcelles avec services (éradication bidonvilles à périphérie urbaine)
		1984	Subvention logement, système d'épargne, et financement SAF
		1985	Programme spécial pour travailleurs PET
20 années gouvernements Concertation	1990 - 2010		
Déficit logements : 1 million	1990	1990	Programme logement progressif
Pdte. Aylwin 1990-1994			Programme équipements communautaires
		1991	Subvention logement Zones Rénovation Urbaine
		1992	Programme national de parcs urbains
Pdte. Frei Ruiz-Tagle 1994-2000		1994	Programme participatif de revêtements de sol
CRISE CASAS COPEVA (maisons de nylon) (c)	1997	1997	Chile Barrio (éliminer les bidonvilles) la lutte contre pauvreté est explicitement incorporée (d)
Création Direction de Projets Urbains		2005	
Pdte. Lagos 2000-2006		2000	Programme logement de base nouveau (continuation)
Création Commission Bicentenaire	2000	2001	NOUVELLE POLITIQUE DE LOGEMENT
État avec un rôle subsidiaire (non de crédite)	2001		MEGAPROJECTS URBAINS
			Fonds par adjudication Projets Logements solidaires
		2002	Programme Logement social dynamique sans dette
			Programme d'adjudication des espaces publics
		2004	Prog. Subvent. Logement. Titre I, II (ex Subvent. Rénov. Urbain) et III (Subvent. Réhabilitation Patrimonial)
		2005	Fonds Solidaire de Logement I (e)

Pdta. Bachelet 2006-2010	2006 - 2010	NOUVELLE POLITIQUE DE LOGEMENT D'AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ ET L'INTEGRATION SOCIALE
		Fonds Solidaire de Logement II (Quintile II de revenu) (FVS I continuation, Quintile I de revenu) Subvention à la localisation (contre ségrégation) Nouveau Programme Protection Patrimoine Familial Système Subvention Logement et Leasing logement (groupes de revenus moyens) Prog. Assurance de qualité et augmentation 50 UF moyen pour subvent. FSV et Rurale pour augmenter taille de logements (38 m2, extensible à 55m2) Prog. Réhabilitation de quartiers Quiero mi Barrio (orienté sur le stock de logements sociaux construits)

(a) 1953 la corporation CORVI est née. La première éradication réalisée par la CORVI a lieu en 1958 avec la *Operación San Gregorio*. La *población* héberge près de 25.000 ex habitants de bidonvilles (*poblaciones "callampas"*) de Santiago, dont la plupart ont contribué à la construction de leurs logements.

(b) Corporation de Services de Logement, Corporation du Logement, Corporation d'Amélioration Urbaine, respectivement.

(c) Secteur de l'ensemble *El Volcán San José* (commune *Puente Alto*), l'une des principales communes réceptrices de logements sociaux à Santiago. Projet construit par l'immobilière COPEVA à partir du programme Spécial de Logements pour les Travailleurs (PET), initié en 1985. Inauguré en 1997, la même année l'ensemble souffre de plusieurs filtrations à cause des tempêtes hivernales, mettant en évidence les graves problèmes de qualité de construction.

(d) *Chile Barrio* est initié l'année 1997 dans 4 régions et l'année suivante il s'est élargi au reste du pays. En 2001, étant donné le retard dans la mise en œuvre par rapport à l'objectif initial, un plan d'infrastructure est conçu, qui, à partir de l'année 2002, est devenu le document directeur du programme. Parallèlement, dans le domaine social, le programme intègre le programme Un Quartier pour ma famille, exécuté par le FOSIS, qui vise à soutenir le travail avec les familles bénéficiaires du *Chile Barrio* afin d'alimenter le programme habitations sociales. À cette date, l'objectif d'insertion à l'emploi du *Chile Barrio* est supprimé, mais reste le composant d'habitation sociale. Enfin, à partir de cette date, le programme dispose d'un budget propre géré par le MINVU, qui transfère des ressources au programme d'habitations sociales du FOSIS et à la formation du SENCE. Dans la période 2002-2005, le programme « Un Quartier pour ma famille » a été présent dans 593 bidonvilles et a mis en œuvre 663 projets gérés localement par une ou plusieurs organisations communautaires, au profit de près de 76 000 familles. Cependant, seulement entre 8% et 15% des bénéficiaires enquêtés a reconnu avoir participé à des activités spécifiques incluses dans le programme : des cours et des conseils sur l'entretien et les soins du logement, sur les exigences pour la formation et la consolidation des organisations autour du logement et l'utilisation des espaces partagés, application et formulation de projets d'amélioration communautaire et la coexistence sociale.

(e) ex Fonds d'adjudication pour des Projets de Logements Solidaires (année 2001)

En conséquence, il est possible d'affirmer que l'État chilien a de plus en plus reconnu la nécessité d'aborder le problème du logement dans sa complexité, en allant au-delà de l'accès au logement. Dans la période 2006-2010, le discours du gouvernement a été apprécié par des experts et des professionnels des différents domaines, puisqu'il a reconnu pour la première fois être confronté à un problème.

En effet, la politique de logement au Chili n'a pas été une politique sociale qui s'attaque à la pauvreté urbaine. Elle a même créé des problèmes urbains tels que la ségrégation spatiale, la concentration de la pauvreté et la désintégration sociale. Les habitants reçoivent un logement, mais ils continuent d'avoir des problèmes comme le chômage ou les bas salaires. Beaucoup perdent même la plupart des réseaux sociaux de soutien après qu'ils soient entrés dans les nouvelles maisons, ce qui sape même le tissu social qui existait dans les bidonvilles et d'autres quartiers informels avant de déménager (Instituto de la Vivienda – Universidad de Chile, 2005).

Certains professionnels se réfèrent à cette période des trois dernières décennies comme *viviendismo*, dans laquelle les programmes publics sont exclusivement axés sur le logement et nullement sur la planification. D'autres critiquent que, malgré le fait que le gouvernement chilien a mis beaucoup d'efforts sur la réduction du déficit, des ressources disponibles limitées ont entraîné la construction de logements avec des normes minimales de qualité, ce qui a conduit à une détérioration rapide des logements comme des conditions de vie des bénéficiaires (Sepúlveda, 2005).

Les effets négatifs de la politique du logement axée exclusivement sur la réduction du déficit, sont, entre autres, l'expansion urbaine et la ségrégation socio-spatiale des pauvres ; logements sans ville, sans quartier, sans un environnement sécurisé et avec des espaces publics faibles ou inexistantes ; logements de mauvaise qualité, urbanisations précaires, dépourvues d'espaces verts, rues qui s'inondent et pavements de courte durée ; problèmes de voisinage et mauvaises interactions sociales à cause du surpeuplement des logements et d'un dessin inadéquat des ensembles ; insécurité et criminalité ; perpétuation de la pauvreté : beaucoup de personnes pauvres ont un logement, mais elles continuent à être pauvres, en habitant dans des quartiers pauvres avec des municipalités pauvres qui fournissent des services faibles, en particulier d'éducation et de santé (Castillo *et al*, 2008).

Ces effets négatifs vécus par ceux qui sont « avec abri » (Rodríguez et Sugranyes, 2004), sont particulièrement importants dans la Région Métropolitaine du Chili, où 20% de la population habite dans des logements sociaux construits par l'État (Instituto de la Vivienda-Universidad de Chile, 2005). Ces problèmes ont été pris en compte lorsque la situation économique s'améliore dans le pays ; on s'est davantage soucié de la qualité. Le quartier a surgi comme un objet d'attention seulement après que le gouvernement ait obtenu une réduction considérable du nombre des habitants « sans abri ». D'autres programmes chiliens comme *Chile Barrio*, essayaient de mettre l'accent sur le quartier comme une unité d'intervention. Dans ce cas et d'autres, les efforts ont porté sur la résolution du problème des bidonvilles, en insistant sur le besoin immédiat de logements, et en ajoutant quelques efforts en matière de création d'emplois. Mais l'objectif de la période 2006-2010 a aussi été d'améliorer la qualité de vie des personnes « avec abri », non seulement en considérant les infrastructures du quartier, mais aussi les questions concernant la communauté et les relations sociales.

En général, dans tous ces programmes l'accent est mis sur l'amélioration physique et ils ne sont pas des programmes globaux qui visent à résoudre le problème de la pauvreté et l'équité urbaine, même si certains d'entre eux ont été initiés avec cette intention. Bien qu'ils essayent de résoudre le problème de manière globale, la plupart de ces programmes ont des problèmes pendant leur application, ce qui montre que le travail intersectoriel et la décentralisation constituent d'énormes défis pour la politique sociale au Chili (Raczynski y Serrano, 2001).

Ceci est la nouveauté du programme *Quiero mi Barrio*, car il a inclus l'objectif de l'intégration sociale comme une priorité. C'est pour cela que les professionnels et les experts travaillant autour du sujet ont placé leurs espoirs sur ce programme, car au moins dans son approche, il manifeste l'intention de créer une intervention territoriale en intégrant les divers secteurs de l'État, et en reconnaissant la complexité qui caractérise la pauvreté urbaine et l'exclusion sociale des quartiers à intervenir.

2.2.1 Des nouveaux éléments dans la Nouvelle Politique de Logement de l'amélioration de la qualité et l'intégration sociale (2006 – 2010)

Cette politique des quartiers vulnérables sans précédent mérite d'être étudiée dans son processus de gestation afin de comprendre comment se produit l'innovation et la transformation des politiques publiques, en particulier les politiques urbaines au Chili. Cependant, avant de décrire sa généalogie, il est important de donner les raisons pour lesquelles le programme *Quiero mi Barrio* (PQMB) représente une innovation dans la politique publique urbaine chilienne.

La première partie de cette analyse portera sur les nouveaux éléments de la Nouvelle Politique de Logement proposée par le gouvernement Bachelet, afin de donner le contexte dans lequel le PQMB surgit. En effet, la recherche montre qu'il est inhabituel pour une politique, et même pour un programme dans une politique, qu'elle soit mono-instrumentale. Le plus souvent elle mobilise une multiplicité d'instruments, ce qui soulève la question de leur coordination (Lascombes et Le Galès, 2005). Bien que l'objet de cette thèse soit le programme de quartiers et non la Nouvelle Politique de Logement de Bachelet dans son ensemble, il convient de reconstruire brièvement le contexte dans lequel le programme émerge.

La Nouvelle Politique de Logement par le Ministère du Logement et de l'Urbanisme (MINVU), visait à « réduire drastiquement le déficit de logement des 20% les plus pauvres de la population, à augmenter la taille des logements sociaux et garantir leur qualité. Il a également cherché à inverser la ségrégation sociale dans la ville, en améliorant le parc de logements et les quartiers existants, ainsi qu'à continuer d'aider les couches moyennes qui ont besoin de soutien de l'État pour accéder à leur propre logement » (MINVU, 2007b : 8). Pour cela, on a proposé des instruments, de nouveaux cadres réglementaires, ainsi qu'une amélioration de la gestion des instruments déjà existants. Parmi les instruments, nous pouvons citer :

- Le **Fonds Solidaire de logement I** est maintenu (FSV I), créé par le gouvernement de Ricardo Lagos, orienté vers les 20% les plus pauvres de la population (quintile I).
- Le **Fonds Solidaire de Logement II** est créé (FSV II) (quintile II), pour les personnes qui ne sont pas sous le seuil de pauvreté, mais, qui étant donné leur fragilité économique, ne sont pas admissibles à un prêt hypothécaire ; il s'agit d'un logement social avec un financement supplémentaire (une subvention de 300 UF⁴², exigeant du bénéficiaire une épargne minimum de 30 UF). On ajoute également une subvention rurale, toutes les deux impliquant le versement de 223.000 subventions.
- Par rapport à la **surface et la qualité**, les logements augmentent leur taille à un minimum de deux chambres, extensibles à quatre (38 m², extensibles à 55 m²), pour lequel le montant de la subvention est augmenté en moyen de 50 UF. On ajoute aussi la garantie de qualité des logements en améliorant leur standard et les processus de conception et de construction, à travers une évaluation rigoureuse des projets et le contrôle des entités organisatrices (Plan d'Assurance de la Qualité).
- Une **Subvention à la Localisation** est créée pour garantir que la construction de logements sociaux ne se fasse pas exclusivement dans la périphérie des villes, en essayant ainsi de promouvoir l'intégration sociale urbaine en permettant de rendre constructibles des terres bon marché et situés dans des secteurs consolidés, c'est-à-dire localisés à l'intérieur de la zone urbaine, avec accès aux services de base (éducation, santé, transports) (subvention de 35 à 150 UF).
- Le **Nouveau Programme de Protection du Patrimoine Familial** (PPPF) est créé, destiné à la restauration de logements sociaux dégradés des quartiers vulnérables et des quartiers patrimoniaux, y compris les réparations, les extensions et les améliorations. 100.000 subventions pour les vieux logements, pour des familles vulnérables et connaissant des situations de surpopulation sont envisagées.
- Deux instruments destinés à des **familles à revenu moyen** sont créés : le système de subvention au logement (programme DS 40) et le *Leasing Habitacional* (tous les deux comprennent trois types de subventions : Générale, de Renouvellement Urbain ou Intérêt Territorial et de Réhabilitation Patrimoniale).
- Le **Programme Participatif de Revêtement de sols**, le Programme des **espaces publics et d'amélioration de condominiums sociaux** sont maintenus.
- Le **programme de réhabilitation de quartiers Quiero mi Barrio** est créé, visant à améliorer la qualité de vie des quartiers qui montrent une détérioration urbaine et sociale (MINVU, 2006 ; Castillo et al, 2008).

De la lecture de ces propositions et de la comparaison avec les politiques urbaines et de logement des gouvernements précédents, nous pouvons déduire plusieurs nouveaux éléments. Cette *Nouvelle Politique de Logement* du premier gouvernement de Bachelet, tente d'aller au-delà de l'approche *viviendista*, dans laquelle les politiques de logement sont fortement concentrées sur la résolution du déficit de logements, sans tenir compte de la qualité des logements construits,

⁴² Une UF est une unité de compte utilisée au Chili qui est ajustée selon l'inflation. À mars 2006, 1 UF était \$17.923 pesos chiliens (soit 25 euros, calculé au début de 2015).

encore moins d'autres questions liées à l'aménagement ou à la construction d'une ville moins fragmentée socialement. En effet, dans le document du Programme du Gouvernement de Bachelet d'octobre 2005 – présenté dans le cadre de sa campagne présidentielle – l'une des six sections, « Cultiver la qualité de vie », indique :

« Dans la dernière décennie, avec le soutien de l'État, plus de 96 000 solutions de logement ont été construits par an : le Chili a été le seul pays d'Amérique latine à réduire le déficit de logements dans les (années) 90 (...) le Chili est un pays urbain : neuf chiliens sur dix vivent dans des villes qui se développent année après année. Des bonnes villes signifient une bonne qualité de vie. L'Amérique latine se distingue par ses villes chaotiques, bruyantes, polluées, segmentées, avec des quartiers pour les riches et pour les pauvres. Nous ne voulons pas ça pour le Chili. Une planification urbaine soucieuse, avec la contribution de tous, nous permettra de réguler l'expansion débordée des villes et de prévenir que les emplois se localisent à une heure au plus des maisons des travailleurs. Une bonne politique urbaine crée des villes intégrées et limite la pollution sonore, visuelle et environnementale » (Programme Gouvernement de Bachelet, octobre 2005)

Cette promesse est maintenue constante dans le temps et même est renforcée, comme on peut le lire plus tard, dans le discours présidentiel de Michelle Bachelet en mai de 2006, en particulier dans la section « Logement et Ville » :

« Nous voulons des villes aimables. Que les gens expriment un sentiment d'appartenance, respectueux de son patrimoine. Notre politique de la ville est orientée vers la qualité de vie et l'équité territoriale. La première est liée à la construction de logements. Nous avons construit plus de 1,5 million de logements dans les 16 dernières années. Maintenant nous appliquerons une stratégie qui met au centre la qualité de ce qui est construit et qui vise à inverser la ségrégation sociale » (Discours présidentiel de Michelle Bachelet, mai 2006).

Comme la présidente Bachelet l'a indiqué dans son programme de gouvernement ainsi que dans son discours de mai 2006, la **nouvelle politique du logement contient trois axes ou défis**: (i) continuer avec la diminution du **déficit** de logements, cette fois non seulement des plus pauvres, mais aussi des couches moyennes qui ont besoin du soutien de l'État ; (ii) améliorer la **qualité**, non seulement dans le sens de normes minimales (y compris la conception et la construction), mais aussi par rapport à la taille des logements ; et (iii) promouvoir « **l'intégration sociale** » dans la ville, également écrite comme « équité territoriale » et « non-ségrégation sociale » dans la ville, qui promet une politique de la ville orientée vers la qualité de vie équitable pour les habitants. En effet, parler de « politique de la ville » et « d'équité territoriale » représente pour de nombreux professionnels et universitaires chiliens travaillant sur le logement et la ville, une nouvelle génération de politiques de logement au Chili.

C'est dans ce dernier axe que se trouve le PQMB. Néanmoins, il est nécessaire de préciser que l'instrument le plus direct dans la *Nouvelle Politique de Logement de l'Amélioration et l'Intégration Sociale*, pour inverser la ségrégation sociale urbaine, c'est la **Subvention à la Localisation**, qui se focalise sur les **nouveaux projets** de logement social. Bien que dans le programme de gouvernement de la campagne présidentielle, Bachelet ait mentionné d'autres

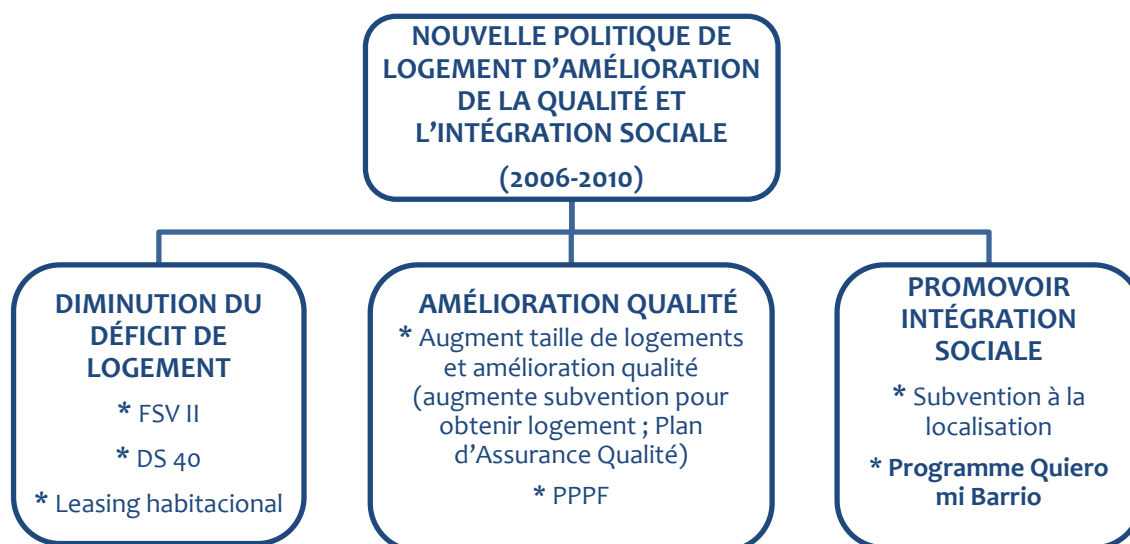
mesures telles que des quotas de logements sociaux pour les communes à travers les « master-plans », l'instrument qui a survécu et qui a été mis en œuvre dans son mandat, c'est la Subvention à la Localisation.

« Les défis en matière de logement et d'urbanisme qui nous devons assumer aujourd'hui sont différents, mais tout aussi importants que ceux du début des années 90. Les nouvelles demandes des citoyens exigent des politiques publiques qui garantissent l'accès à des logements dans des zones urbaines de qualité et évitent la ségrégation (...) Nous inverserons le processus de ségrégation sociale. Le système de subventions concentre les fonds dans la construction et l'urbanisation. Les pauvres ne peuvent pas choisir où habiter et ils se retrouvent relégués vers des territoires éloignés des services publics ou avec des services de mauvaise qualité. Nous devons mettre en place des subventions au logement différenciées en fonction de la localisation des logements. Nous proposons également d'établir des quotas de logements sociaux pour les communes à travers les masters plans. Nous voulons favoriser la localisation des familles dans leurs environnements d'origine » (Programme de gouvernement de Michelle Bachelet, 2006-2010).

Des quotas de logement social par commune comme une mesure de lutte contre la ségrégation est abandonnée au cours de la première administration de Bachelet. Les raisons de cet abandon ont à voir avec le poids fort du lobby des acteurs du marché immobilier au Chili, en particulier les institutions privées qui interagissent et influencent directement la prise de décision finale des politiques publiques, dans ce cas, de logement social.

En outre, il est nécessaire de faire la différence entre les diverses « innovations » de la *Nouvelle Politique de Logement de l'Amélioration et l'Intégration Sociale* (NPL), ainsi que dans le programme *Quiero mi Barrio*. D'un part, dans la NPL on parle pour la première fois, d'intégration sociale, d'équité territoriale et de ségrégation sociale urbaine, et pour y travailler, on propose différents instruments, parmi lesquels des instruments nouveaux qui tentent d'intervenir sur la ségrégation d'une façon **préventive**, comme dans le cas de la Subvention à la localisation. D'autres instruments viseraient à résoudre la ségrégation d'une façon **palliative**, comme les programmes de Protection du Patrimoine Familial (PPPF) et le PQMB. Rappelant les trois axes ou défis de la NPH mentionnés ci-dessus, nous présentons les nouveaux outils créés par l'administration Bachelet 2006-2010 dans le diagramme suivant, puis nous nous consacrerons spécifiquement au programme *Quiero mi Barrio* dans la section suivante.

Figure N°2 : Diagramme présentant les instruments les plus remarquables de la Nouvelle Politique de Logement d'Amélioration de la Qualité et l'Intégration Sociale du gouvernement de Michelle Bachelet (2006-2010)



Source : Élaboration propre basée sur MINVU (2006) "Política habitacional de mejoramiento de la calidad e integración social. Vivir mejor"⁴³ (*) Indique quelques instruments les plus remarquables de la Nouvelle Politique de Logement d'Amélioration de la Qualité et l'Intégration Sociale.

2.2.2 Aperçu du programme Quiero mi Barrio⁴⁴

Dans le cadre du programme du gouvernement de la campagne présidentielle de Michelle Bachelet, le PQMB a proposé de travailler pour l'équité territoriale et l'intégration sociale à partir de l'amélioration de la qualité de vie des quartiers présentant une détérioration des infrastructures et des situations environnementales et sociales. À ce moment-là, en octobre 2005, le programme était annoncé officiellement dans la section « Politiques des Villes » du programme de gouvernement (après la section « Politique de Logement et de Quartiers »).

« Nous voulons des villes belles et aimables pour les piétons. Nous allons promouvoir un programme de régénération de quartiers. Nous avons la responsabilité de récupérer les quartiers socialement déprimés à travers des subventions pour des projets de réhabilitation de quartiers avec un

⁴³ Centre de documentation, MINVU (Cedoc-Minvu). Consulté le 3 juin 2011. cdocs.minvu.cl/databank/NuevaPolítica04-10-2006.ppt

⁴⁴ La description suivante utilise information provenant du MINVU et d'autres documents institutionnels. Elle est différente des descriptions faites à partir des entretiens qui font partie du chapitre sur la généalogie (entretiens et documents aussi non officiels).

financement partagé entre le ministère de Logement, les gouvernements régionaux et les municipalités » (Programme gouvernement Michelle Bachelet, octobre 2005).

Pendant le premier semestre de 2006, le programme *Quiero mi Barrio* est initié comme une mesure présidentielle⁴⁵ pour la réhabilitation de quartiers délabrés et comme une expérience-pilote – c'est-à-dire, avec un potentiel pour continuer dans l'avenir – pour développer **un modèle d'intervention à l'échelle de quartiers** depuis le MINVU, au-delà de l'unité de logement et des interventions urbaines, tels que le programme participatif de revêtement des sols, le programme de parcs urbains, d'infrastructure communautaire complémentaire... Logements et projets urbains avaient été les domaines de travail traditionnels du MINVU.

a. Définitions et objectifs

Le programme *Quiero mi Barrio* (PQMB) a été défini comme un programme de réhabilitation de quartiers vulnérables, dont le but principal est de « contribuer à l'amélioration de la qualité de vie des habitants des quartiers avec des problèmes de détérioration d'infrastructure, de ségrégation et vulnérabilité sociale, à travers un processus participatif de réhabilitation des espaces publics et des proximités urbaines des familles » (Décret Suprême N°40, 2007)⁴⁶. La **dégradation urbaine** inclut des situations telles que la ségrégation urbaine, le déficit ou la dégradation de l'espace public, de l'infrastructure et/ou de l'équipement collectif, une image environnementale dégradée et/ou avec des problèmes de connectivité, mobilité et/ou d'accès. La **vulnérabilité urbaine** implique « des situations d'habitants avec un faible sentiment d'appartenance, une stigmatisation négative, des relations sociales détériorées, l'insécurité, la concentration de problèmes dans les domaines de l'éducation, du loisir et de la culture, l'entrepreneuriat et une population vulnérable » (DS N°14, 2007).

Au contenu qui précède sur le DS N°14, on doit ajouter d'autres problématiques qui sont explicitées par le MINVU pendant les premières années du gouvernement de Bachelet. Dans le domaine des infrastructures, le déficit de couverture et de qualité des services publics est ajouté, ainsi que la ségrégation spatiale (résultant de l'emplacement des logements), la faible connectivité et mobilité, la dégradation environnementale due à l'existence de micro-décharges illégales et la présence d'éléments qui affectent gravement la santé des habitants. Dans le domaine social, la méfiance envers les institutions et les associations locales est intégrée, ce qui se traduit par de faibles niveaux d'association et de participation sociale, la concentration des problèmes de drogue, la violence domestique, le micro-traffic de drogue, la criminalité, le décrochage scolaire, la grossesse

⁴⁵ Le mandat de Bachelet est initié avec un plan d'action de 36 compromis dans les domaines de l'emploi, l'éducation, la sécurité sociale, l'entrepreneuriat et l'environnement. Ils ont été présentés en décembre 2005 dans le Plan des 100 premiers jours ("Plan de 100 días. Las 36 medidas de la Presidenta Michelle Bachelet para sus primeros días de Gobierno (12/03/06)". Téléchargé en janvier 2012).

⁴⁶ DS N°40 qui règle le programme de réhabilitation de quartiers. Date de publication 12 avril 2007.

chez les adolescentes, etc. (MINVU, 2007a). Les **objectifs spécifiques** du programme sont au nombre de quatre :

- (i) Réhabiliter les espaces publics délabrés
- (ii) Améliorer les conditions de l'environnement
- (iii) Renforcer les relations sociales
- (iv) Promouvoir des quartiers intégrés socialement

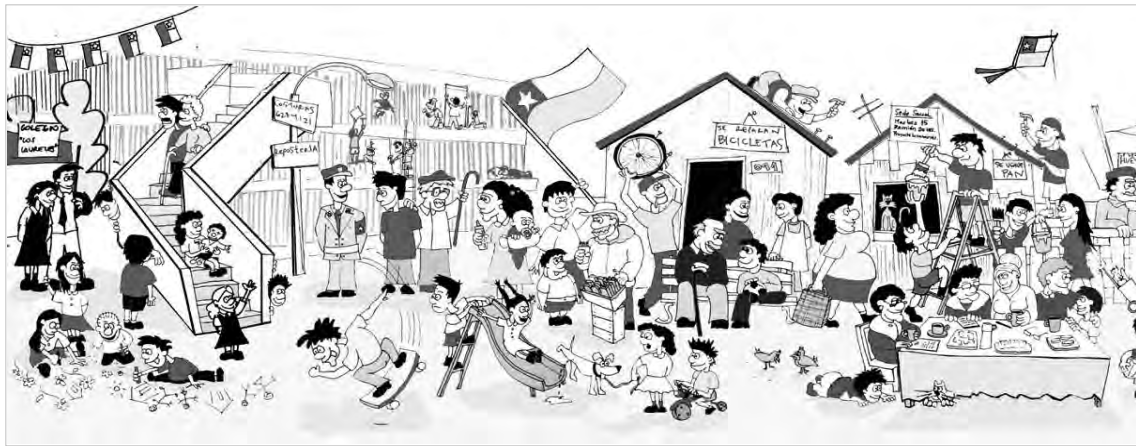


Photo : Programme *Quiero mi Barrio*, MINVU 2009.

Selon les premières définitions programmatiques du début de 2006, **le quartier est défini comme** « des zones qui répondent aux caractéristiques suivantes : (i) un espace avec une identité, avec des limites identifiables pour ses habitants et pour des personnes externes ; (ii) des blocs urbains comptant entre 300 et 500 logements ; (iii) des zones résidentielles relativement délimitées et définies par des infrastructures routières ; et (iv) la similitude entre les logements, quant aux conditions d'équipement, de services, de commerce et d'espaces verts » (MINVU, 2006a : 1).

Figure N°3 : Problèmes de détérioration urbaine et vulnérabilité sociale en images



Población Valenzuela Llanos, commune de Lo Espejo. Extensions illégales des logements, voies réduites (1)

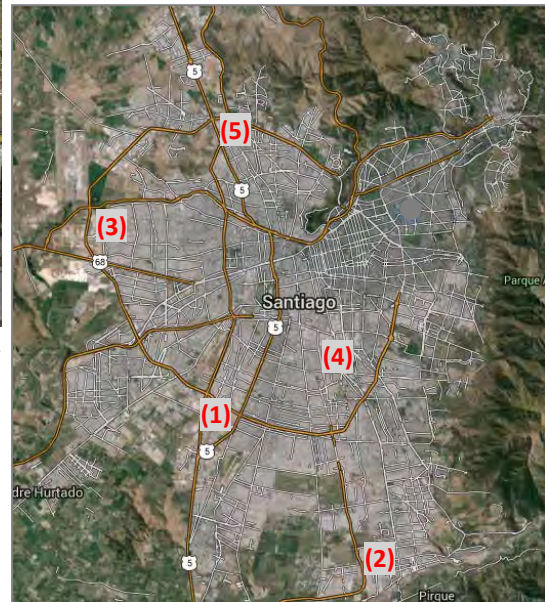


Población Pedro Lira, Sector Bajos de Mena, commune La Pintana. Ensembles de logements sociaux surpeuplés (2)



Sector La Hondonada, Población Santa Clara, commune Cerro Navia. Micro dépôt illégal (3)

Localisation des photos dans la carte du Grand Santiago



« Le domaine de la drogue dans les populations les plus vulnérables à Santiago », CIPER CHILE, 2010. Économie de la drogue, insécurité (5)



Población La Legua, commune San Joaquín. Insécurité, économie de la drogue, forte stigmatisation (4)

Figure N°4 : Exemples de quartiers travaillés par le programme *Quiero mi Barrio*

**Villa El Volcán,
Commune Puente Alto
Gran Santiago
Quartier « critique »**



**Población Parinacota,
commune Quilicura
Gran Santiago
Quartier vulnérable**



**Villa Portales,
Commune
Estación Central
Gran Santiago
Quartier emblématique**



b. Focalisation et sélection des quartiers

Quant à la population cible, elle est représentée par les habitants de 200 quartiers – environ 500 000 habitants (ministère des Finances, 2010). Cependant, le programme se concentre sur les quartiers et non sur les bénéficiaires comme sujets individuels ou groupes (familles ou ménages), selon le degré de difficulté matérielle et sociale. L'investissement ou le **budget total du programme** a été de MM\$82 000 pesos chiliens, soit € 130 millions (en moyenne 300 millions de pesos chiliens pour chaque quartier de type vulnérable, soit € 393 000).

En 2008, le programme distingue trois grands types de quartiers sur lesquels il a centré son intervention : des quartiers vulnérables, des quartiers « critiques », et des quartiers emblématiques ou de priorité présidentielle. Dans une première étape de **sélection de quartiers**, trois voies ont été suivies :

- Par mandat présidentiel (7 quartiers prioritaires⁴⁷ mentionnés dans la mesure 30 du Plan d'action des 36 mesures pour les 100 premiers jours du gouvernement)
- Selon le critère de réhabilitation des villes portuaires (13 quartiers)
- À partir d'un processus de sélection ou de diagnostic partagé à l'échelle régionale. Des Tables Rondes Régionales ont été formées, composées par le Gouverneur régional (représentant le président), le Conseil régional, l'Association des municipalités, et le MINVU, représenté par les Secrétariats régionaux ministériels (SEREMI MINVU).

Dans une étape ultérieure, et suivant le rapport final d'évaluation du programme réalisé par le ministère des Finances (2010), il convient de noter qu'aucun critère précis pour la sélection de quartiers n'a été observé, apparemment en raison du **manque de statistiques agrégées au niveau du quartier**, ce qui a obligé à concentrer la caractérisation, d'abord, au niveau communal, et ensuite, selon des critères territoriaux à partir de la perception des institutions régionales et municipales.

Il y avait deux critères au niveau communal :

- Les communes avec plus de 70.000 habitants ou qui font partie de villes en conurbation de 100.000 habitants ou plus, villes chefs de communes des 15 régions du Chili et villes-port présentant une détérioration matérielle et vulnérabilité sociale.
- Les communes où le pourcentage de pauvres est supérieur à 10%, selon l'Enquête socio-économique CASEN 2003.

⁴⁷ « Quartiers à Santiago tels que El Volcán (Puente Alto), Santa Adriana (La Florida) ou la Villa Portales (Quinta Normal) ; à Concepción, quartiers tels que Boca Sur (Gran Concepción) ou Pedro de Valdivia Bajo (Gran Concepción) ; et à Valparaíso quartiers tels que Placilla ou Rodelillo (Valparaíso) » (Plan de 100 jours, mars 2006).

En effet, sur ce dernier point, la définition programmatique initiale a été de travailler « avec les communes prioritaires suivant le classement du nombre de pauvres selon le CASEN 2003 (enquête socio-économique), de préférence sur des quartiers avec de logements du premier et/ou deuxième quintile de revenu » (MINVU 2006a : 2).

Deuxièmement, une fois les communes sélectionnées, la classification a été basée sur trois critères à **l'échelle du quartier**, comme la dégradation matérielle et urbaine et la vulnérabilité sociale, sans de définition précise par le programme, ce qui a conduit, apparemment, à une sélection à partir la **perception** au niveau régional et municipal (ministère des Finances, 2010). En effet, comme il est indiqué dans les premières définitions du programme, l'identification et la sélection de quartiers devait mobiliser la participation des acteurs régionaux et locaux, fournissant « un dossier avec des indicateurs de communes sélectionnées, cartographiés au niveau des pâtés de maison du recensement, de sorte que les SEREMIS disposent d'éléments pour la proposition de quartiers » (MINVU, 2006a : 2).

Néanmoins, les statistiques n'ayant pas été disponibles dans les délais requis, les critères de quartier pour la sélection, sont restés aux mains des municipalités, avec pour effet que l'on ne sait pas si leur sélection a utilisé des données objectives à l'échelle du quartier disponibles dans les municipalités, ou si d'autres critères ont surgi, tels que le critère politique-partisan. C'est là **l'un des aspects les plus remis en question du programme**. Dans tous les cas, les critères à ce niveau étaient :

- Quartiers urbains présentant des problèmes de **dégradation matérielle urbaine**, selon le critère de la municipalité responsable
- Quartiers urbains présentant des problèmes de **vulnérabilité sociale**, selon le critère de la municipalité responsable
- Quartiers et zones dans lesquelles une **synergie de ressources** peut être créée, par exemple, un portefeuille de projets locaux en train de se développer ou l'existence d'autres projets régionaux stratégiques ayant un impact sur le quartier.

c. Orientations stratégiques et opérationnelles

La ligne stratégique du programme est demeurée relativement stable depuis sa création. L'élément principal à cet égard est que l'exécution du programme se fait grâce à un **Projet urbain intégral de réhabilitation de quartier**, limité dans le temps et budgétairement, formé par deux **composantes programmatiques**, une composante d'infrastructure et une composante sociale. Elles se sont traduites dans un **Plan de gestion de travaux** (PGT) (ou un portefeuille des travaux) et un **Plan de gestion sociale** (PGS) (répertoriant diverses initiatives sociales). Ces plans sont, à leur tour, articulés et accompagnés par une composante **d'appui**, ou le Plan de gestion multi-ministériel ou **Plan de gestion des ressources complémentaires**, qui, contrairement aux plans de travaux et social,

mobilisent la contribution d'autres institutions publiques externes qui développent des initiatives survenues dans le contexte du PQMB, mais qui, par leur nature ou complexité, ne peuvent pas être prises ou mises en œuvre par le PQMB (SUR Profesionales Consultores, 2009).

Exemples d'initiatives du plan de gestion des ressources complémentaires : des accords nationaux pour la construction de télécentres communautaires (avec le sous-secrétariat de Télécommunications SUBTEL) ; un accord avec le programme *Créant Chili dans mon quartier* (ministère de la Culture) ; un accord pour la construction ou l'amélioration des crèches et jardins d'enfants (Fondation INTEGRA⁴⁸) ; et avec le ministère de l'Intérieur. D'autres exemples concernent des conventions régionales, des offres locales et des gestions transversales que les équipes de quartier peuvent développer pendant l'exécution du programme.

Le modèle opérationnel comprend également cinq **composantes méthodologiques transversales** qui doivent faire partie du travail de réhabilitation de quartiers lors de chaque phase. Ce sont la participation citoyenne, l'identité du quartier et le patrimoine culturel, l'environnement, la sécurité et la connectivité numérique. Cependant, « bien que la définition stratégique des composants transversales souligne la nécessité de les intégrer comme des critères techniques, méthodologiques et opérationnels, la conception opérationnelle du programme indique seulement comment ces derniers se manifestent dans le plan social, mais non dans le plan de travaux » (SUR Profesionales Consultores, 2009 : 32). Les tableaux suivants synthétisent le modèle opérationnel du programme.

⁴⁸ Fondation INTEGRA, partir du Réseau des fondations de la Direction socioculturelle de la Présidence de la République, comme PRODEMU (droits des femmes), l'Orchestres de la Jeunesse et des Enfants du Chili et l'Artisanat du Chili.

Tableau N°12 : Trois composantes du programme *Quiero mi Barrio*. Définition, cadre opérationnel et produits emblématiques⁴⁹

COMPOSANTE PROGRAMATIQUE	DÉFINITION	OPÉRATIONNALISATION	PRODUITS EMBLÉMATIQUES
<p>(1)</p> <p>MATÉRIELLE (investissement direct)</p>	<p>La dégradation urbaine d'un quartier : situations telles que la ségrégation urbaine, le déficit ou la dégradation de l'espace public, des infrastructures et/ou équipements collectifs, une image environnementale dégradée et/ou des problèmes de mobilité et/ou d'accès.</p> <p>Travail d'éléments tels que : (i) circulations, (ii) équipement, (iii) espaces verts, (iv) logement, et (v) normes (usage et propriété du sol). Centrée dans la réhabilitation d'espaces d'usage collectif, en les articulant avec les espaces résidentiels et en promouvant la diversité des usages et des usagers</p>	<p>PGT (Plan de Gestion de Travaux)</p> <p>Des actions nécessaires pour la réhabilitation matérielle-urbaine, à travers l'amélioration ou la dotation durable d'équipements et d'espaces publics, qui contribuent à renforcer les liens communautaires et qui facilitent l'intégration urbaine, visant une réhabilitation durable et de qualité.</p> <p>Travail d'éléments tels que : durabilité environnementale, multifonctionnalité, accès, esthétique du quartier, usage attractif de l'espace public.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Travail de confiance (élément de motivation initiale pour la participation) • Télécentre communautaire (bâtiment avec infrastructure technologique et de connectivité numérique, dont le but est l'inclusion numérique, avec des activités telles que la formation à l'usage des ressources numériques. Financé par SUBTEL (Fonds de Développement des Télécommunications) • Master plan d'initiatives d'infrastructure, composé par un portefeuille de projets définis par les habitants et les professionnels, à partir du diagnostic et de l'image cible pour le quartier • Plan de programmation et d'administration des travaux, qui comprend au moins 5 projets, dans 4 types d'investissement : (i) espaces verts (par exemple, places, plantation d'arbres, pistes cyclables, terrains de sport multi-usage, circuits de gymnastique, etc.); (ii) équipement (par exemple, salle polyvalente, centre de fitness, centre communautaire, jardins d'enfants, etc.); (iii) circulation (revêtement de sols, réparation de pavages, passages, stationnements, trottoirs, etc.); (iv) travaux complémentaires (mobilier urbain : escaliers, éclairage urbain, bancs, aires de jeux, arrêts de bus, etc.; Des travaux antérieurs comprennent: eaux pluviales, défrichage ; Travaux spéciaux: eau, égouts, électricité, etc.; la gestion des terres et l'acquisition de propriétés qui sont destinées à une utilisation collective, par exemple, équipement ou espace vert)

⁴⁹ Basée dans plusieurs sources d'information : SUR Profesionales Consultores, 2009 ; MINVU, 2007c ; MINVU, 2008a ; MINVU, 2008b.

(Suite)

COMPOSANTE PROGRAMATIQUE	DÉFINITION	OPÉRATIONNALISATION	PRODUITS EMBLÉMATIQUES
<p>(2)</p> <p>SOCIALE (investissement direct)</p>	<p>Des situations d’habitants avec un faible sens d’appartenance, une stigmatisation négative, des relations sociales détériorées, l’insécurité, la concentration de problèmes dans les domaines de l’éducation, du loisir et de la culture, l’entrepreneuriat et une population vulnérable.</p> <p>Travail d’éléments tels que : (i) relations sociales, (ii) associativité, (iii) loisir et sport, (iv) éducation, (v) travail, (vi) santé.</p> <p>Elle est considérée comme une composante complémentaire à la composante PGT.</p>	<p>PGS (Plan de Gestion Sociale)</p> <p>Renforcer le tissu social et améliorer les niveaux d’intégration sociale du quartier, en favorisant la participation des habitants dans la réhabilitation des espaces publics et l’amélioration des conditions environnementales.</p> <p>Cela comprend de travailler avec les voisins : dans l’installation de pratiques de coresponsabilité concernant l’utilisation et l’entretien des espaces publics ; développer des vertus civiques et une convivialité solidaire ; articuler un réseau de communication efficace dans le quartier ; renforcer les réseaux entre acteurs publics (en particulier la municipalité) et communauté ; renforcer l’identité du quartier ; augmenter le sentiment de sécurité ; acquérir des compétences et des outils pour améliorer leur qualité de vie</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Plan d’initiatives sociales (y compris des mesures de suivi et de contrôle des travaux physiques, réalisation directe par les voisins des actions d’embellissement de l’environnement, et le développement des composantes transversales du PQMB) • Plan d’action de communication (au niveau intra-quartier afin que les habitants soient informés du progrès du PQMB, favorisant la rencontre entre eux : par exemple des événements publics avec la présence des autorités) • CVD (association communautaire formée en vertu du programme, afin de formaliser la participation des parties prenantes locales dans la planification et le suivi des initiatives à mettre en œuvre. Le CVD est constitué avec un minimum de 15 représentants du quartier, provenant d’associations formelles, non formelles, de leaders, d’acteurs locaux et de fonctionnaires des institutions publiques et/ou privées présentes dans le territoire, notamment la municipalité et SEREMI MINVU) • Plan de travail du CVD (préparé par le CVD avec le soutien du comité consultatif externe –représentants de la municipalité et de la SEREMI). Le plan comprend (i) la formation en matières de réglementation, de leadership, de formation citoyenne, etc. (ii) des activités de soutien et de suivi du Contrat du Quartier –suivi des travaux, des ouvertures, des fêtes, etc. ; et (iii) des activités d’évaluation du progrès réalisé par le PQMB • Programme d’activités associées aux composantes transversales

COMPOSANTE PROGRAMATIQUE	DÉFINITION	OPÉRATIONNALISATION	PRODUITS EMBLÉMATIQUES
<p>(3)</p> <p>MULTI-MINISTÉRIELLE (investissement indirect)</p>	<p>Ensemble d'investissements multi-ministériels considérés comme nécessaires pour la régénération matérielle et sociale du quartier, mais qui ne relèvent pas du champ d'intervention du PQMB. Rendre compatible des instruments d'intervention des institutions publiques impliquées dans le polygone du quartier ciblé.</p> <p>Cela implique de promouvoir l'engagement d'autres institutions dans le but commun de la réhabilitation intégrale de quartiers, en surmontant la logique ministérielle de la planification, en favorisant l'établissement d'objectifs adaptés aux besoins du territoire.</p>	<p>PGRC (Plan de Gestion de Ressources Complémentaires)</p> <p>Focaliser les ressources monétaires, humaines et/ou les matériaux externes au PQMB, qui peuvent enrichir ou compléter les travaux ou les activités de réhabilitation intégrale du quartier, et dont la gestion par des entités publiques externes ou d'autres programmes du MINVU est plus efficace pour canaliser ces ressources.</p> <p>Implique l'action d'autres organismes (publics et privés) ayant une expertise pour résoudre les problèmes dans les quartiers (toxicomanie, analphabétisme, violence domestique).</p> <p>Il consiste également à encourager l'installation des pratiques de gestion qui collaborent au développement du quartier, telles que l'intégration des habitants aux réseaux publics et privés qui leur permettent de renforcer la mobilisation des ressources pour le développement intégral et futur du quartier.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Conventions nationales multi-ministérielles : des accords intersectoriels établis par le Secrétariat exécutif de réhabilitation des quartiers (par exemple avec SUBTEL, Conseil national pour la culture et les arts, Fondation INTEGRA). • Agenda régional multi-ministériel : consiste à coordonner les exigences multi-ministérielles des quartiers, portées par la région avec l'offre publique qui pourrait satisfaire à ces exigences. Exige l'établissement d'une Table régionale interministérielle qui formalise des accords intersectoriels régionaux pour répondre aux demandes du territoire. • Menu MINVU : représente les lignes ministérielles d'investissement auxquelles les besoins liés au domaine du logement et des espaces publics peuvent être transmises. Par exemple. (i) investissements de la Division de Politique du Logement du MINVU, qui visent à répondre à la demande de logements neufs, ou à l'amélioration ou l'extension du logement ; (ii) investissements de la Division de Développement Urbain liés au programme de revêtement participatif des sols, mise à jour de l'utilisation des terres, du programme d'Espaces publics, entre autres. Il appartient au PQMB de gérer ces transferts du MINVU. • Plan multi-ministériel par quartier : selon l'identification des exigences sociales et matérielles du quartier, une hiérarchisation des problèmes qui nécessitent la participation multi-ministérielle dans les délais d'exécution du PQMB est établie, ainsi que les actions nécessaires pour la continuité de la réhabilitation, une fois le PQMB est terminé. • Agenda pour l'avenir : plan multi-ministériel qui donne une continuité au projet de réhabilitation intégrale commencé après la fin du PQMB. Ceci est accordé par le CVD et la Commission technique du PQMB. Il comprend la continuité des initiatives multi-ministérielles et/ou du MINVU qui sont liées à l'image d'avenir du quartier et qui ont échoué à se matérialiser dans les délais du PQMB, ainsi que l'identification de nouveaux projets, en indiquant les responsabilités institutionnelles et celles des habitants du quartier.

Tableau N°13 : Composantes transversales et d'appui du programme *Quiero mi Barrio*

	COMPOSANTE	DÉFINITION	OPÉRATIONNALISATION
SUPPORT	Suivi et surveillance	Système de contrôle de la gestion du PQMB qui considère trois dimensions : (i) suivi technique des progrès de la gestion du Contrat du Quartier ; (ii) suivi citoyen du plan de gestion du Contrat du Quartier ; (iii) évaluation participative du projet urbain intégral du quartier ; (iv) évaluation technique.	(i) Accords de transfert de ressources pour les municipalités et pour les contrats d'exécution des projets avec les bureaux d'étude. Les accords incluent des rapports d'avancement du programme, dont l'approbation est la condition pour l'envoi de fonds ; (ii) Contrôle de l'engagement, de l'exécution et de l'achèvement des travaux ; (iii) deux évaluations de satisfaction pendant la mise en œuvre du programme, et une enquête d'évaluation finale sur les réalisations du PQMB, au moment de sa clôture ; (iv) une évaluation des résultats qui comprend une comparaison de la situation ex-ante (Étude Technique de Base) avec la situation de sortie du PQMB par rapport à l'ensemble des composantes urbaines
TRANVERSELLES Elles opèrent dans les activités d'initiatives sociales du PGS	(1) Participation citoyenne	Base méthodologique du travail du PQMB dans les quartiers. La durabilité de la réhabilitation de quartiers dépend du sentiment d'identification des habitants à des projets et de la partie active qu'ils prendront dans leur définition et hiérarchisation. Il est également précisé que «le développement des associations communautaires est l'une des voies à suivre pour surmonter un grand nombre des conditions de vulnérabilité sociale qui frappe les quartiers et leurs communautés» (MINVU, 2008 : 9). La participation active des habitants dans le processus de réhabilitation du quartier permet de «récupérer la confiance entre eux et promouvoir l'utilisation des espaces publics, qui sont des éléments à la base de l'amélioration de l'image du quartier et du dépassement de son stigmatisation» (MINVU 2008b : 9).	Visé à générer un processus de participation des habitants aux activités des phases de mise en œuvre, permettant une cogestion du Contrat du Quartier (SUR, 2009 : 32) : <ul style="list-style-type: none"> • Appui à la formation du CVD, en transmettant l'information au voisinage, en influant sur la prise des décisions et en exerçant un contrôle social tout au long du cycle. • Incorporation des habitants dans le diagnostic, le suivi et l'évaluation, à travers des ateliers et des enquêtes • Coresponsabilité dans la programmation des plans d'investissement • Formation et renforcement des compétences sociales : leadership, formulation de projets, développement de la pensée critique sur le développement de quartiers • Organisation de rencontres communautaires pour échanger les expériences • Transfert d'information permanent aux habitants concernant l'avancement du programme
	(2) Identité et Patrimoine Culturel	L'identité est liée à un patrimoine culturel constitué de symboles, de valeurs et de comportements partagés. Cette composante vise à regagner le quartier comme endroit d'identité sociale «(re)découvrir les codes, la culture, les formes de relation, les confiances, les intérêts collectifs sans négliger les particularités des sujets sociaux qui composent le quartier, qu'il s'agisse d'enfants, de jeunes, des aînés, de femmes, d'hommes, qui ont tous des façons différentes de voir, de sentir et d'exprimer leur quartier et leur vie quotidienne» (MINVU, 2008b : 9).	Implique d'aborder la reconstruction de l'histoire du quartier, en identifiant des lieux, des événements, des personnes et des dates commémoratives importantes (SUR, 2009 : 32) : <ul style="list-style-type: none"> • Construction collective d'une carte des lieux significatifs dans le quartier • Récupération de la mémoire collective du quartier grâce à l'enregistrement audiovisuel, des performances et du matériel graphique • Identification et diffusion du calendrier commémoratif et rituel du quartier • Coordination d'actions complémentaires au Conseil pour la Culture et les Arts

			<ul style="list-style-type: none"> • Incorporation dans le Contrat du Quartier et dans «Les Travaux de Confiance», des actions visant à renforcer l'identité : portail Internet, bulletin informatif du quartier, expositions, rencontres avec d'autres quartiers
TRANSVERSALES Elles opèrent dans les activités d'initiatives sociales du PGS	(3) Environnement	<p>Cette composante tente d'éveiller la conscience des habitants à propos de leur environnement, ainsi que de le valoriser, en partant de la reconnaissance de ce qui n'est pas désirable (micro-dépotoirs, espaces verts sans entretien, parmi d'autres). «Cette invitation à améliorer l'environnement, est un moteur pour pousser les habitants à faire quelque chose pour leur quartier» (MINVU, 2008b : 9) et à améliorer leur qualité de vie.</p>	<p>Composante qui promeut dans les activités du Plan des initiatives sociales (ou Plan de Gestion Sociale) PGS (SUR, 2009 : 32) :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Construction participative : arbre des problèmes environnementaux et leur priorisation • Aide à la création d'un groupe environnemental qui prend la tête d'actions dans le quartier, en intégrant des jeunes et des enfants • Conception de brochures informatives avec le soutien d'entités externes, autour d'une question prioritaire par la communauté en raison de son importance et de la faisabilité de sa solution
	(4) Sécurité	<p>Composante qui intègre le concept de prévention situationnelle, qui vise à réduire le sentiment d'insécurité chez les habitants d'un quartier, ainsi que les crimes d'opportunité. Consiste à récupérer, de manière participative, des espaces publics qui génèrent des sentiments d'insécurité et de peur, afin que ces espaces puissent être utilisés par la communauté.</p>	<p>Composante qui promeut dans les activités du Plan des initiatives sociales (ou Plan de Gestion Sociale) PGS (SUR, 2009 : 32) :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aide à l'identification par les voisins des espaces publics classés comme dangereux et sûrs • Assistance technique pour la conception des initiatives qui visent à atténuer le sentiment d'insécurité dans le quartier • Diffusion d'un Manuel des espaces urbains sûrs • Coordination des actions avec des acteurs publics et privés liés à la sécurité publique
	(5) Connectivité numérique	<p>Considérée comme un « outil qui permet de contribuer à l'équité dans l'accès à l'information, principe fondamental de l'égalité des chances, de l'information sur les droits citoyens, la connaissance de la langue de la nouvelle ère, une nouvelle langue pour communiquer, éduquer et se perfectionner. Le pari est de réaliser l'alphabétisation numérique, la connectivité du quartier, l'inclusion du quartier dans sa commune, dans sa ville, à travers un accès effectif à la technologie » (MINVU, 2008b : 10). Cette composante contribuerait à réduire la fracture numérique et les difficultés d'accès à l'information et aux espaces virtuels de communication par le développement des réseaux sociaux et publics dans les quartiers sélectionnés.</p>	<p>Composante qui promeut dans les activités du Plan des initiatives sociales (ou Plan de Gestion Sociale) PGS (SUR, 2009 : 32) :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Construction ou rénovation d'un siège communautaire pour être utilisé comme Télécentre communautaire • Équipement du Télécentre avec quatre ordinateurs, imprimante, scanner, réseau local et service d'Internet • Diffusion du Télécentre et de son utilité pour la communauté • Formation des opérateurs du Télécentre • Programme d'accompagnement communautaire pour renforcer l'autonomie dans la gestion du Télécentre

Source: SUR Profesionales Consultores, 2009; MINVU, 2007c; MINVU, 2008a; MINVU, 2008b.

Pour sa part, le **processus et le modèle de mise en œuvre comporte trois phases**

- i) Dans la première étape, un *Conseil du Quartier pour le développement* (*Consejo Vecinal de Desarrollo-CVD*⁵⁰) devrait être formé par les voisins et les associations déjà existantes dans le quartier afin de signer un *Contrat de Quartier*⁵¹ qui a pour but de formaliser des projets et d'établir la participation des habitants à la mise en œuvre du contrat. Ce contrat comprend une auto-évaluation dans laquelle des priorités sont définies, ainsi que des actions liées aux améliorations matérielles et aux actions sociales (Plan de gestion de Travaux-PGT et Plan de Gestion sociale-PGS). Dans cette phase, un événement inaugural est également réalisé, constituant une action symbolique convenue avec la communauté. Un « Travail de Confiance » est défini avec les voisins, afin qu'ils puissent avoir confiance dans le fait que le gouvernement accomplira effectivement les changements promis (la confiance a considérablement été réduite à cause de cas répétés d'attentes non accomplies). Des exemples de ce « Travail de Confiance » passent par la construction de petites places et la récupération de façades ;
- ii) Une deuxième phase implique la mise en œuvre du Contrat du Quartier conformément aux Plans de Gestion (de Travaux et Sociale) ; et
- iii) Une troisième phase est destinée à compléter les travaux et les plans sociaux, à évaluer l'état d'avancement du contrat et à systématiser et formuler le Futur Agenda (plan à long terme qui aide les habitants à visualiser les travaux et les activités nécessaires pour achever l'amélioration de la qualité de vie de leur quartier). Enfin, l'événement de clôture du programme est réalisé, qui est organisé en collaboration avec le CVD.

Dans le processus de sélection des quartiers, le programme-pilote distingue également entre deux catégories opérationnelles : **quartiers « d'exécution directe » et les quartiers « d'exécution indirecte »** qui diffèrent selon des variables de localisation, d'âge, de nombre de logements et de la complexité des quartiers sélectionnés

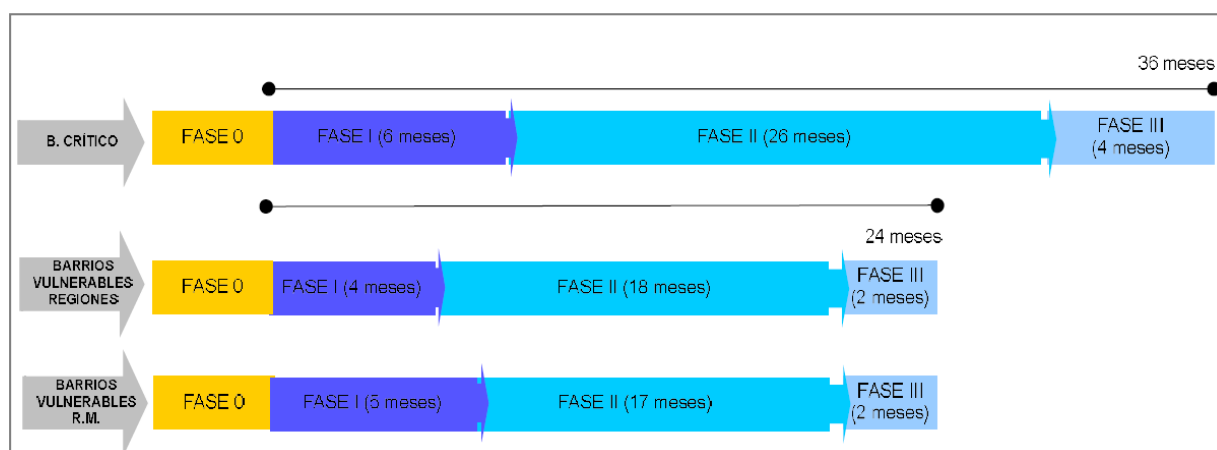
- Les **quartiers « d'exécution directe »** sont mis en œuvre par les SEREMI MINVU avec des phases de mise en œuvre plus larges (3-4 ans). Ce sont les quartiers mentionnés dans la mesure présidentielle numéro 30 (7 quartiers) et les **quartiers « critiques »** (ou sensibles) : ceux qui ont une forte concentration de dégradation matérielle urbaine et de vulnérabilité sociale, avec un déficit d'infrastructure ou d'autres déficits plus amples, ce qui peut impliquer des transformations de l'espace. Ils sont également des quartiers de plus grande taille. Ils représentent 10% du total des 200 quartiers du programme.
- Les **quartiers « d'exécution indirecte »** sont pris en charge par des équipes professionnelles de la municipalité (à travers un accord ou convention) ou par des équipes de consultants

⁵⁰ Définie comme une « association fonctionnelle de la communauté, constituée en vertu de la loi N°19.418, agissant au nom du quartier, et composée de représentants des associations sociales, acteurs locaux et des médiateurs des entités publiques ou privées impliquées dans le territoire. La Secrétaire Régionale Ministérielle du Logement et de l'Urbanisme agira en qualité de secrétaire technique » (DS N°14).

⁵¹ « Document signé par le *Conseil de Quartier pour le Développement*, le Secrétaire régional ministériel du Logement et de l'Urbanisme (ci-après SEREMI du Logement et de l'Urbanisme et représentant de la Table Régionale), et le maire respectif, Contrat qui devra contenir un projet intégral avec un plan de gestion de travaux et un plan de gestion sociale, avec des lignes de temps et des coûts, qui sera exécuté grâce à des ressources propres du programme » (DS N°14).

(par le biais d'appels d'offres), pendant une période de deux ans, et supervisés par les SEREMI du MINVU. Ce sont des quartiers marqués par une dépréciation, une décadence urbaine importante et une vulnérabilité sociale, et/ou un déficit à plus petite échelle, soit d'espace public ou de d'équipement. Ils représentent 90% du total des 200 quartiers du programme

Figure N°5 : Étapes de mise en œuvre du PQMB selon le type de quartier (« critiques », vulnérables de régions, vulnérables de la RM)



Source : SUR Profesionales, 2009.

d. Structure organisationnelle et institutionnelle

L'insertion institutionnelle du programme commence à partir de la mise en place d'une structure parallèle à la hiérarchie du MINVU, avec la création d'une **Commission consultative ministérielle** du programme, composée à l'origine par les cadres supérieurs du MINVU : la Sous-secrétaire du ministère du Logement et de l'Urbanisme, le chef de la Division du Développement urbain, le chef de la Division des Finances, le chef de la Division Technique et le chef de la Division de la Politique du Logement, ainsi que les secrétaires régionaux ministériels des régions de Bío Bío, Valparaíso et Metropolitana, et la Direction du Budget (DIPRES) du ministère des Finances. Cette Commission Consultative commande à un Secrétariat exécutif la gestion du programme (SUR Profesionales, 2009 ; MINVU 2008a ; MINVU 2008b).

Le **Secrétariat exécutif du programme Quiero mi Barrio** assume la responsabilité opérationnelle du programme, c'est-à-dire, la prise en charge de la conception, des instruments, du suivi de l'exécution du programme, l'évaluation des grands projets et la décision de la répartition des ressources d'assistance technique – ceci à travers la Table Technique Nationale, décrite ci-dessous. Dirigé par une Secrétaire exécutive, le Secrétariat est composé d'une équipe interdisciplinaire de professionnels (SUR Profesionales, 2009 ; MINVU 2008a ; MINVU 2008b).

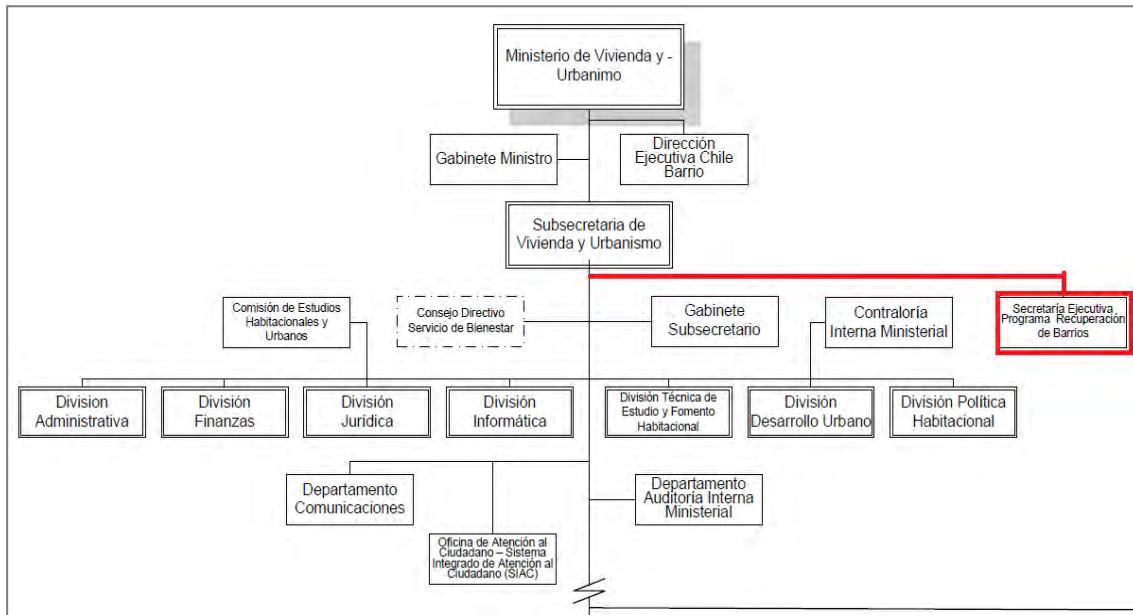
D'autre part, un **Directoire du Programme** est créé, lequel alloue les ressources pour les projets de plus grande complexité et se prononce sur l'admission exceptionnelle de certains projets au Système National d'Investissements. Ce Directoire est composé de la ministre du Logement et de l'Urbanisme, la sous-secrétaire, la chef de la Division des Finances et de la Planification, la Secrétaire exécutive du programme *Quiero mi Barrio*, le chef de la Division de Développement Urbain, le chef de la Division de la Politique du Logement et les secrétaires régionaux ministériels des régions métropolitaines (Valparaíso, Bío-Bío et Metropolitana).

En outre, une **Table technique Nationale** a été créée en 2007, afin de prendre des décisions techniques stratégiques que la Commission consultative ministérielle ne pouvait prendre en charge, en raison de son manque de pouvoir ou d'attribution. Cette Table Technique Nationale est présidée par le Secrétariat exécutif du programme et se compose d'un représentant de la Division des Finances, du Département de la Planification, de la Division du Développement Urbain et de la Direction du Budget (DIPRES) du ministère des Finances, ainsi que d'un professionnel du Secrétariat exécutif désigné pour la coordination.

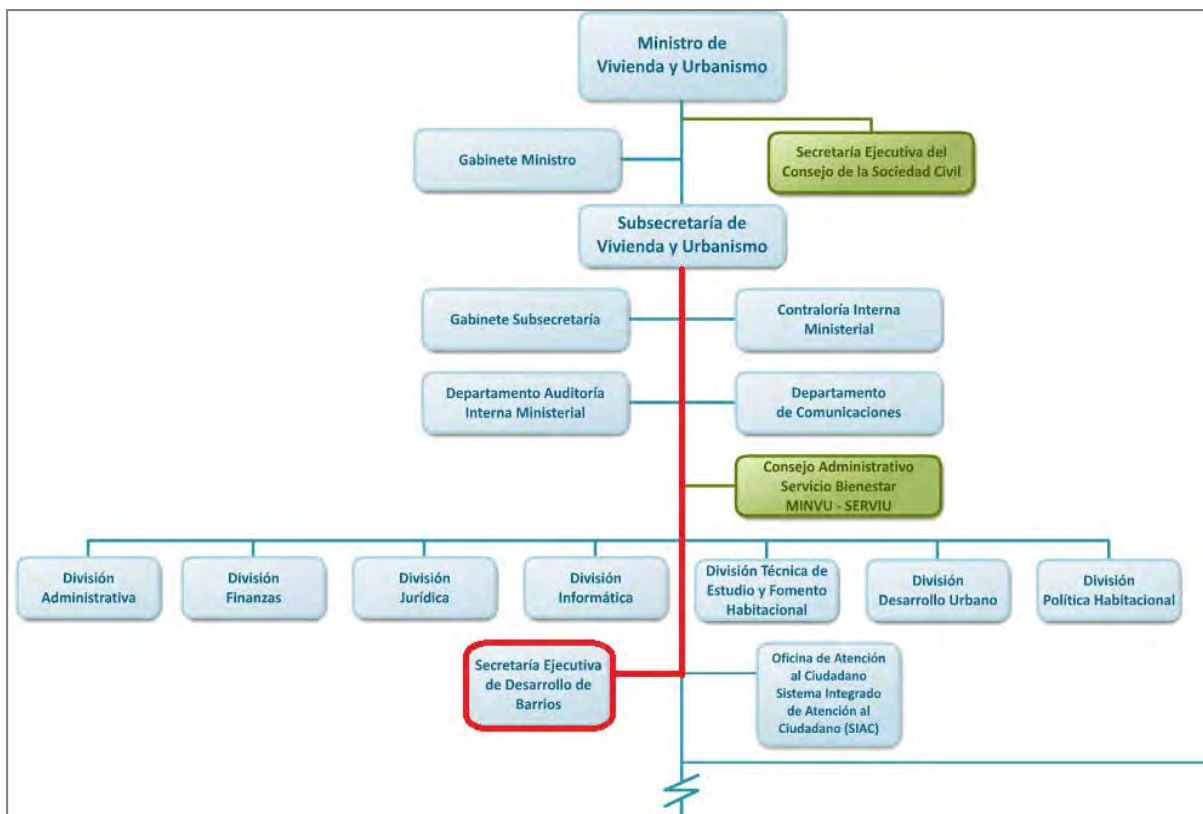
Parmi ses principales fonctions, il faut mentionner l'approbation des projets et la tenue d'un registre des projets ratifiés par les tables régionales, ainsi que l'approbation ou le rejet des projets de plus grande ampleur et complexité (des projets par quartier avec un coût supérieur à 150 millions de pesos chiliens pour les infrastructures – soit 220 000 euros à peu près – et supérieur à 60 millions de pesos chiliens pour l'assistance technique soit 90 000 euros à peu près) (SUR Profesionales, 2009 : 39 ; MINVU 2008a ; MINVU 2008b).

Figure N°6 : Structure organisationnelle du MINVU et situation du Secrétariat exécutif du programme Quiero mi Barrio, 2008 et présent

Année 2008



Présent



Encadré N°4 : Les acteurs du programme *Quiero mi Barrio*

ÉQUIPE NATIONALE DU PROGRAMME : professionnels du MINVU dédiés à la promulgation des lignes directrices générales du programme pour l'ensemble du pays et à accompagner et superviser sa mise en œuvre dans chaque région.

SÉCRÉTAIRE EXÉCUTIF DU PROGRAMME : professionnel du MINVU en charge de la direction de l'équipe nationale et de la mise en œuvre du programme dans tout le pays.

SÉCRÉTAIRE RÉGIONAL MINISTÉRIEL DU LOGEMENT ET DE L'URBANISME : responsable du programme dans chaque région, chargé de coordonner la planification des ressources et de promouvoir la mise en œuvre du programme dans chaque quartier.

COORDONNATEUR RÉGIONAL DU PROGRAMME : professionnel du SEREMI chargé de diriger l'équipe régionale du programme, ainsi que d'établir des critères pour l'action et pour la coordination entre la municipalité, le SERVIU, et les voisins.

ÉQUIPE RÉGIONALE DU PROGRAMME : professionnels du SEREMI destinés à mettre en œuvre le programme dans la région et à superviser son développement.

TABLE RÉGIONALE : instance pour définir et coordonner, à partir des accords de coopération, l'exécution interministérielle au niveau régional. La Table Régionale est composée du Président de la région (*Intendente*), du SEREMI du Logement et de l'urbanisme (qui fonctionne en tant que Secrétaire exécutif), du directeur de SERVIU, d'un représentant du Conseil régional (CORE) et du président de l'Association chilienne des municipalités.

TABLE TECHNIQUE MINISTÉRIELLE : instance de travail sur la question du logement et du développement urbain, à laquelle participent le SEREMI du Logement et de l'Urbanisme et le SERVIU, qui met en relation l'offre des plans et des programmes MINVU et les besoins qui ont émergé du diagnostic intégral du quartier.

TABLE TECHNIQUE RÉGIONALE : instance technique qui examine et approuve les projets et sa mise en œuvre, à partir des objectifs du programme, en fonction du projet de réhabilitation intégrale du quartier (notamment dans le cas de la Région Métropolitaine) et de son Contrat de Quartier. Elle se compose du SERVIU, du SEREMI, et de l'équipe régionale du programme.

COORDINATEUR COMMUNAL DU PROGRAMME : professionnel représentant de la SEREMI au niveau communal, chargé d'appuyer la mise en œuvre du programme dans le quartier. Chargé de la supervision et du suivi du processus qui se déroule dans chaque quartier de la commune dans toutes les phases. Son rôle est d'établir toutes les dispositions nécessaires pour assurer une association adéquate de l'Équipe du Quartier, de la municipalité et de la communauté au programme. Il agit comme contrepartie technique, effectuant le suivi technique de l'exécution des phases du programme, et participant à son évaluation.

ÉQUIPE DU QUARTIER : professionnels de la municipalité ou du Bureau d'étude recrutés pour la mise en œuvre du programme dans le quartier. Cette équipe doit être installée dans le quartier, ce qui suppose que la municipalité ou le consultant, le cas échéant, aient un bureau approprié pour le développement du programme.

CHEF MUNICIPAL DU QUARTIER : professionnel qui travaille dans la municipalité et qui a été désigné pour agir en tant que contrepartie technique et coordonnateur de l'accord signé entre le SEREMI et la municipalité pour l'exécution du programme ; il assume le dialogue par la municipalité.

ORGANISME CHARGÉ DE L'EXÉCUTION DES TRAVAUX : Institution responsable de la mise en œuvre opérationnelle, en particulier la passation de marchés de travaux prévus dans le Contrat du Quartier, le

contrôle de qualité des constructions, les délais, des événements imprévus, les paiements, etc. Cet organisme peut être le SERVIU ou la municipalité.

SERVIU (*Servicio de Vivienda y Urbanismo* – Service de Logement et de l’Urbanisation) : organisme qui intègre la Table Technique Régionale, afin d’apporter ses conseils techniques pour le développement des projets de travaux d’infrastructure inclus dans le Contrat du Quartier, et pour approuver la conception et l’avancement des travaux. Ce service est également chargé de contrôler le processus d’appel d’offres des projets impliqués dans le Contrat du Quartier, de sa programmation et de l’exécution financière, dans les limites du budget alloué au quartier.

MUNICIPALITÉ : Acteur clé tout au long du processus de développement du programme dans le quartier qui intègre la Table Technique *Quiero Mi Barrio*, en fournissant des orientations pour la cohérence du Projet Intégral de Réhabilitation du Quartier selon les lignes directrices du plan de développement de la commune et les investissements municipaux programmés. La municipalité peut participer aux réunions du Conseil du Quartier pour le Développement, à la définition et la mise en œuvre du Travail de Confiance et à l’élaboration du Projet Intégral de Réhabilitation du Quartier. La municipalité peut directement mettre en œuvre le programme dans le quartier et/ou être l’Entité « exécutante » de certains ou de tous les travaux d’infrastructure identifiés dans le Contrat du Quartier.

TABLE TECHNIQUE QUIERO MI BARRIO : instance de travail et de coordination dans laquelle le SEREMI, la municipalité, et l’Équipe du Quartier sont impliqués. Son but est d’analyser la pertinence technique, sociale et économique des travaux et des initiatives proposées dans le Projet Intégral de Réhabilitation du Quartier qui figure dans le Contrat du Quartier. Cette instance est nécessaire pour rétro-alimenter techniquement ou apporter des réactions sur le développement du programme dans le quartier et/ou dans la commune, fournir et partager information, établir des compromis de coordination et de production, parmi d’autres actions plus ordinaires du programme. La fréquence de son fonctionnement doit être au moins d’une réunion mensuelle au cours du développement de chacune des phases du programme.

CONSEIL DE QUARTIER POUR LE DÉVELOPPEMENT : Instance formée dans le quartier comme une association communautaire fonctionnelle constituée en vertu de la loi N°19.418, composée de représentants des associations communautaires, des institutions et des habitants du quartier. Le CVD est l’association qui signe, au nom de la communauté, le Contrat du Quartier, et qui en assure son correct accomplissement, et son évaluation. Le SEREMI de Logement et de l’Urbanisme (Coordinateur Communal du Programme), le Chef Municipal du Quartier et le Chef de l’Équipe du Quartier, conseillent techniquement au CVD et représentent la Table Technique *Quiero Mi Barrio*.

e. Cadre réglementaire et financement

Le programme utilise le cadre législatif régulier des institutions publiques, sauf en ce qui concerne le régime national régissant l’évaluation et l’approbation des projets d’investissement. L’instrument qui règle le programme est le Décret Suprême N°14 du 22 janvier 2007. Il faut considérer, également, la Résolution N°3501 de 2008 (Logement et Urbanisme), qui établit l’ensemble des instructions qui régissent le Secrétariat exécutif du programme ; ainsi que la Résolution N°9252 de 2009, qui a créé le *Departamento de Barrios* (Direction de quartiers) comme

une unité liée à la Division du Développement Urbain du ministère du Logement et de l'Urbanisme, dont dépend hiérarchiquement le Secrétariat exécutif du programme (MINVU, 2010).

Compte tenu de la nature novatrice du PQMB dans le MINVU, et étant donné que sa conception méthodologique comprend des critères différents des lignes d'intervention traditionnelles du ministère, la mise en œuvre du PQMB a impliqué la création de nouvelles équipes techniques, au niveau national et au niveau infranational, principalement dans les Secrétariats ministériels régionaux (SEREMIs) et, dans certains cas, dans les municipalités. Ces équipes ont été formées principalement par concours public, complétant ainsi la dotation de personnel professionnel et technique du MINVU, par une équipe spécialisée et qui se consacre à temps plein au programme.

En ce qui concerne les mécanismes de coordination, le PQMB opère à travers la structure décentralisée du MINVU. Spécifiquement, les SEREMI ont la responsabilité de mettre en œuvre le programme selon la conception conçue par le Secrétariat exécutif du programme ; et ensuite, dans une dimension plus fonctionnelle, les SEREMI favorisent l'inclusion des agences plus décentralisées pour obtenir de meilleurs résultats et plus durablement.

Quant au financement, l'intervention dans les 200 quartiers représente un investissement de **MM\$ 181 de pesos chiliens (soit 270 millions d'euros)** pour la période 2006-2010, un montant qui couvre l'amélioration urbaine, l'« habilité » sociale et l'assistance technique-professionnelle de chaque quartier. Les ressources pour l'investissement d'infrastructures sont réparties selon le type de quartier dans les proportions suivantes :

Tableau N°14 : Type de quartiers du *Quiero mi Barrio* et rang d'investissements

Type de quartier	Rangs d'investissement dans les infrastructures ou travaux par quartier (MM\$ de pesos chiliens)
Quartiers prioritaires Mesure 30 – Haut niveau de gravité	MM\$5.000 – MM\$11.000 (7,443,102 – 16,374,824 euros)
Quartiers « critiques » – Haut niveau de gravité	MM\$900 - MM\$1.800 (1,339,758 – 2,679,516 euros)
Quartiers vulnérables – Niveau de gravité moyen	MM\$300 - MM\$800 (446,586 – 1,190,896 euros)

Source : SUR Profesionales, 2009.

Contrairement à la plupart des programmes gouvernementaux impliquant des investissements de travaux publics, le PQMB a fonctionné avec un système propre (approuvé par la DIPRES, Direction du Budget du ministère de Finances). Ce système est différent du Système National d'Investissement, qui représente le cadre institutionnel, légal et technique qui régit toutes les institutions gouvernementales, les entreprises publiques et les municipalités qui effectuent des

investissements publics au Chili. L'administration du Système National d'Investissements correspond au ministère de la Planification (MIDEPLAN, actuellement ministère du Développement Social) : elle établit des normes, procédures et méthodologies pour la formulation et l'évaluation de projets. Par sa part, la DIPRES du ministère des Finances, est l'entité chargée de déterminer les cadres budgétaires, d'évaluer la capacité de dépenses des institutions. Elle alloue des ressources à la demande des entités (SUR Profesionales, 2009). Nous allons voir avec plus de détail cette exception financière du PQMB dans le chapitre 5.

CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE

L'objectif principal de cette première partie a été de trouver la manière d'approcher le sujet d'étude sur la réhabilitation des quartiers vulnérables au Chili. Nous avons identifié de nombreux concepts et paradigmes avec lesquels décrire le problème de la concentration spatiale des inégalités sociales. Néanmoins, après une révision critique et minutieuse de ceux-ci, nous avons décidé de retenir le paradigme de l'exclusion sociale. La discussion entre les notions d'exclusion et de cohésion sociale a beaucoup clarifié le phénomène que nous interpelle, à savoir, celui de la question sociale qui interroge la capacité de la société à exister comme un ensemble, dans un contexte de précarisation et d'exclusion croissante. Cet exercice nous a en plus permis de proposer un modèle exposant les paradigmes de la question sociale et leurs connexions, qui a beaucoup clarifié le raisonnement théorique de base (Figure N°1 à la fin du chapitre 1).

Nous avons ainsi décrit le paradigme de l'exclusion sociale sur lequel cette thèse est construite, avons discuté de son ambiguïté, et rendu compte du débat autour d'une nouvelle question sociale, ou plutôt, une (nouvelle) question *urbaine*. Nous avons aussi évoqué les processus globaux derrière l'exclusion sociale et leurs manifestations dans trois contextes différents, en détaillant trois paradigmes de la pauvreté urbaine : l'exclusion en France, l'*underclass* aux États-Unis et la *marginalidad* en Amérique latine. Nous avons également exposé les configurations spatiales respectives de tels paradigmes : la banlieue française, le *ghetto* américain et la ville fragmentée latino-américaine, en faisant une brève comparaison entre les deux premiers, pour ensuite examiner le cas de l'*Area Metropolitana de Santiago* du Chili.

Cet exercice nous a permis d'affirmer qu'un même problème se répète dans les trois contextes observés : la localisation des quartiers défavorisés ne permet pas l'accès aux ressources des emplois, des équipements et des services, et cela constitue une situation d'exclusion sociale. Ces quartiers ne sont pas seulement pauvres, ils sont aussi dans une situation dans la ville qui leur permet moins que d'autres, d'accéder aux ressources ou opportunités de la ville. Ainsi, c'est la ville dans son ensemble qui génère le problème de la concentration spatiale de la pauvreté urbaine et des différents types d'exclusion.

Les caractéristiques actuelles de la pauvreté et le paradigme de la nouvelle pauvreté urbaine ont été abordées comme constituant le contexte chilien concret, anticipant la discussion sur le cadre conceptuel le mieux à même de décrire le problème de la concentration spatiale des inégalités. Même si la tendance au Chili est de centrer la discussion sur la « vulnérabilité » ou la nouvelle pauvreté, nous avons obstinément choisi le paradigme de l'exclusion sociale – en lien avec l'inégalité urbaine – en nous appuyant sur des auteurs et sur des réflexions qui argumentent cette décision (SUR Profesionales-Consultores, 2009 ; Bauman, 2000 ; Bonnefoy, 2002 ; Bengoa, Márquez et Aravena, 1998).

Nous avons – aussi obstinément – choisi de parler de Santiago du Chili comme d’une ville « socialement fragmentée », plutôt que comme une ville « socialement ségréguée » ou encore comme une « ville duale » (Jirón, 2007 ; Link, 2010). Nous avons montré à partir de l’examen des cartes et différentes données que, certainement, il existe et persiste un « cône des plus riches », localisé primordialement vers le nord-est de la Région Métropolitaine. Néanmoins, dans les dernières décennies, grâce à l’amélioration des conditions de vie et à la diminution de la pauvreté, il n’existe plus une « ville duale », mais une configuration – à part ce cône des plus aisés – qui se déploie sous forme d’« archipels d’exclusion sociale urbaine », séparés par des « axes d’opportunités », ces derniers spécifiquement localisés au long des réseaux de transport, notamment du service de métro. Les franges ou archipels d’exclusion se caractérisent comme étant des territoires défavorisés quant à l’accès à et/ou la qualité des services ou des conditions de vie, concernant le logement, la santé, l’éducation, l’environnement, la sécurité, les opportunités de travail, de culture, etc.

En outre, après avoir examiné les manifestations du problème de l’exclusion sociale urbaine dans les trois contextes – états-unien, français et chilien –, nous avons travaillé sur les réponses, en faisant référence aux exemples des États-Unis et de la France, pour ensuite décrire les conditions de genèse de la nouvelle politique de quartiers chilienne de la période 2006 – 2010. Nous avons constaté que, même si les États-Unis et la France ont en commun l’existence d’un système d’assurance sociale avec la participation de l’État, ces systèmes ou régimes de bien-être sont très différents : dans le premier la provision de bien-être a lieu à travers le marché et la société civile, tandis que dans le deuxième elle l’ait à travers l’État. Ces différences répondent à deux types de cohésion sociale, concept qui aide à comprendre comment les liens sociaux se sont construits et maintenus dans une société, ainsi qu’à comprendre pourquoi une société accepte un certain type de politiques sociales, et en refuse d’autres.

Nous avons donc examiné comment la cohésion sociale est construite dans les trois contextes étudiés, en remarquant que, pour le cas du Chili, il existe plusieurs interprétations sur l’acte ou le processus fondateur de la société : le métissage (racial, religieux et culturel) ; le processus de formation des républiques ; et le patronage, ou la relation contradictoire de subordination du travailleur agricole (*inquilino*) et du propriétaire terrain (*partrón*). Ces différentes thèses s’inscrivent dans un débat dans lequel les positions culturaliste et républicaine sont discutées : la première omet la répression et la violence subies par les autochtones ; la deuxième a un caractère purement élitiste, sans le soutien ni la mobilisation populaire.

Il est toutefois possible d’affirmer qu’il existe au Chili une cohésion sociale de type étatsunienne, fondée sur le marché, la propriété et la société civile, qui s’est implantée pendant le régime militaire à partir de l’année 1973. La conception des politiques publiques montre un caractère plutôt néolibéral – ou social-libéral –, qui plaide pour la moindre intervention de l’État et pour une société civile qui réponde aux critères d’autonomie, d’action et de responsabilisation des individus. La cohésion sociale au Chili s’appuie sur les relations familiales et communautaires et l’illusion d’une mobilité sociale ascendante. Néanmoins, la dimension politique de la cohésion sociale est encore en suspens et irrésolue, car il existe toujours une dette de légitimation politique en raison du manque de participation citoyenne dans les décisions publiques, tel qu’au moment de la formation de la société et la république chilienne.

Le regard croisé entre les États-Unis et la France nous a aidés à construire un cadre d'analyse pour le programme de quartiers chilien : cohésion sociale, provision de bien-être, diagnostic et stratégie de lutte contre la pauvreté, réponses à la concentration spatiale de la pauvreté, politiques socio-urbaines, et stratégies de réhabilitation de quartiers défavorisés et de participation des habitants (Tableau N°9). Cette matrice de réflexion a aussi permis de mettre l'accent sur le dilemme des rôles de la société civile et de l'État : d'une part, le modèle étatsunien semble favoriser la participation et l'*empowerment* de la société civile dans le mouvement communautaire, avec le risque d'un retrait de l'État et d'une réduction des dépenses en matière de logement et de services sociaux pour les communautés à faible revenu ; d'autre part, le modèle français montre un État fort engagé, mais une tendance à l'instrumentalisation de la participation des habitants dans la politique de la ville.

Même s'il n'est pas encore possible de décrire « le modèle chilien » de société, tel que réalisé à propos des États-Unis et de la France, ce détour a permis de repérer deux traits présents dans la naissance des politiques socio-urbaines au Chili, à savoir, les approches territoriale et participative.

Finalement, il est possible de parler d'une transition des politiques sociales vers des politiques socio-urbaines au regard de la *Nouvelle Politique de Logement d'Amélioration de la Qualité et l'Intégration Sociale*, développée au Chili entre 2006 et 2010. Nous pouvons affirmer que pendant le premier gouvernement de Bachelet, l'*urbain* a émergé pour la première fois avec consistance, à la différence de ce qui s'est passé sous l'administration de Ricardo Lagos caractérisée par la réalisation de grandes infrastructures ; ou par l'administration d'Eduardo Frei, où les efforts de développement régional et local se sont arrêtés, à l'exception du programme *Chile Barrio*, orienté plutôt vers la réduction du déficit de logements, quoiqu'avec une approche relativement intégrée.

On peut parler de politiques socio-urbaines dans la mesure où a émergé une prise en considération des problèmes sociaux dans le milieu urbain. La ville n'est pas seulement observée à partir des besoins d'infrastructures, mais comme une unité territoriale où se déploie l'action publique. On commence à voir surgir une pauvreté comme « pauvreté urbaine », à considérer la ségrégation sociale sur l'ensemble de la ville, et à parler de « qualité » et « qualité de vie » – et non seulement de quantité de logements sociaux. Pour la première fois, on peut observer qu'une approche des droits, en termes d'inclusion sociale commence à se mettre en place (au-delà de la santé), quoique cette initiative ait été arrêtée pendant l'administration ultérieure de Sebastián Piñera. Également, il est impossible de parler de politiques socio-urbaines sans parler de participation citoyenne : la construction de la citoyenneté a été un objectif évident lors de la première administration de Bachelet, le défi de l'intégration sociale étant le moteur de la nouvelle politique de logement, au moins au niveau des discours et des intentions.

DEUXIÈME PARTIE

GÉNÉALOGIE DU PROGRAMME QUIERO MI BARRIO (2006 – 2010)

Les raisons qui ont donné naissance à cette enquête sur l'évolution d'un programme d'État, son origine et son développement, sont le fruit de la curiosité et de l'enthousiasme que suppose le fait d'avoir été observatrice d'une innovation en matière de politiques publiques de réhabilitation de quartiers vulnérables au Chili depuis ses débuts. L'étude de la généalogie du programme *Quiero mi Barrio* (PQMB) répond à l'envie de comprendre l'origine des idées et des principes de base, les profils d'acteurs qui sont à l'initiative et les dynamiques qu'il y a entre eux, qu'elles soient politiques, professionnelles, institutionnelles, etc.

Le caractère novateur de ce programme jouit d'un consensus majoritaire entre académiciens et professionnels de l'urbanisme et du logement au Chili. L'idée n'est pas de faire une évaluation positive du programme, mais de reconnaître qu'il incarne un changement de paradigme en matière d'idées et de discours définissant le travail de l'État chilien en ce qui concerne le logement et la ville.

Par généalogie nous entendons l'origine et les antécédents d'une politique de quartiers vulnérables inédite, proposée lors du gouvernement de Michelle Bachelet entre 2006 et 2010. Cette origine implique de parler des « géniteurs » ou acteurs qui ont pris part à sa germination, que ce soit directement ou indirectement, dans le ministère responsable ou dans d'autres institutions ou organismes. Cela implique également de raconter un processus, avec de nombreuses actions et phases intermédiaires, qui n'ont pas pu être approchées en totalité par cette seule enquête. La description de la généalogie du PQMB conduit donc à développer son processus de gestation : les acteurs impliqués, la naissance des premières idées, les inspirations qui sont derrière, les principes, les fondements et la définition du problème à résoudre, l'influence des modèles étrangers de réhabilitation de quartiers vulnérables, les cadres conceptuels utilisés et la justification de leur choix, le rôle donné aux associations de la société civile et le travail de participation citoyenne proposé, etc.

Cette première étape d'étude de la **généalogie**, commence par une approche **top-down ou descendante**, recueillant les expériences des *policymakers* ou élaborateurs de politiques, qui

ont pris part aux discussions, qu'elles soient institutionnelles ou non institutionnelles, partisans du point de vue politique ou pas. En revanche, pour la deuxième étape de l'enquête, sur le **développement** du programme, l'approche est **bottom-up ou ascendante**, relevant les discours et les pratiques des acteurs impliqués dans la mise en place du programme dans les quartiers (aussi bien « exécutants » qu'habitants).

Pourquoi parler de « généalogie » ? D'après Gale (2001), il est habituel d'avoir une vision historique en sociologie. Cela est également souligné dans les études critiques de politique publique (*critical policy studies*). En effet, dans la perspective de la sociologie de l'action publique – approche méthodologique de la thèse décrite au chapitre 4 –, toute sociologie est historique. Par ailleurs, l'étude « généalogique » du PQMB comporte d'autres réflexions épistémologiques et politiques, étant donné que la signification de « politique publique » (*policy*), n'est pas unique : de nombreux résultats obtenus lors de l'analyse de politiques publiques sont basés sur le sens que nous donnons à la politique étudiée ; et cela a une incidence à son tour sur la manière d'interpréter les observations (Ball 1994a, in Gale, 2001). C'est-à-dire que s'ajoute aussi la question de « **comment représenter** » ce que nous avons trouvé ou produit en termes de connaissance. Dans ce sens, le travail des analystes de politiques publiques peut donner l'impression d'être semblable à celui des *policymakers*, qui cherchent à bâtir les problèmes des politiques publiques de façon à les faire coïncider avec les réponses qui sont déjà disponibles.

Cette perspective généalogique permet d'identifier la combinaison d'arguments, de logiques d'action, de référentiels de l'action publique, qui s'enchevêtrent en fonction des problèmes publics perçus et bâtis au cours du temps, mais aussi en fonction des acteurs impliqués. Quelle que soit la politique étudiée, elle s'insère dans des périodes, dans des moments de débat public, dans certaines étapes d'élaboration d'un problème public prioritaire. Elle s'inscrit toujours à la suite d'autres mesures ou de dispositifs dont elle hérite en partie. Néanmoins, cet héritage est parfois caché ou même oublié (Martin, 2012 : 16).

Ce dernier argument présente un des apports les plus attirants de l'étude de la généalogie du PQMB. Les dispositifs de politiques publiques ont une histoire et se situent dans le temps à partir de problèmes qu'ils ont développés ou construits eux-mêmes. Dans ce sens, il est intéressant de comprendre la politique publique en tant que processus dans lequel l'accumulation d'expériences est sans doute plus importante que la logique de changement ou l'invention « à partir de zéro ». Cela nous invite donc à avoir une attitude modeste face au caractère transmissible d'une forme d'intervention ou dispositif, justement à cause de la généalogie des dispositifs, la maturation des problèmes publics et des débats que ces problèmes ont provoqués.

À ce sujet il convient de se demander si la généalogie correspond seulement à l'étape de formulation du programme, ou si, étant donné son caractère pilote, il est légitime de concevoir le développement du programme ou sa mise en place dans les quartiers comme faisant partie également de sa généalogie. Il y a ici de nombreuses options de réponse. Mais pour cette thèse, concevoir la généalogie seulement comme une formulation serait laissé de côté la « naissance » du PQMB dans les quartiers eux-mêmes. Il se peut que pour le PQMB qui naît au niveau politico-institutionnel, le travail dans les quartiers relève de la « mise en application » et non pas de la généalogie, mais pour les exécutants et les habitants, il représente sa naissance. Cependant, dans l'organisation de cette thèse, la généalogie est considérée comme étant l'étape où le programme

surgit au niveau politique et institutionnel, et son développement correspond à l'étape qui montre son installation dans les quartiers, toujours en prenant bien en compte qu'il s'agit d'un **processus dialectique** dans lequel on **reformule** et transforme, aussi bien au niveau institutionnel que local, en fonction des différents événements, réussites et échecs. **C'est-à-dire qu'il n'y a pas de processus linéaire, mais un processus généalogique aux développements nombreux et continuels.**

Dans le domaine de la sociologie des politiques publiques, il est important de signaler l'argument de Foucault (1976) en termes de pouvoir, de discours et de connaissance, qui peut se résumer par l'analogie entre sa vision de la généalogie et la « connaissance disqualifiée » ou « anti-science ». Foucault définit la généalogie en tant que « l'union entre la connaissance érudite et les mémoires locales, qui nous permet d'établir une connaissance historique de luttes et d'en faire une utilisation stratégique au moment présent » (Foucault, 1976, in Carroll, 2004 : 228).

La « connaissance érudite » correspondrait aux études des élites, qui dans le cas de cette thèse, peuvent correspondre, dans cette première étape de l'enquête sur la formulation du programme, aux visions des *policymakers* et des interlocuteurs possédant un certain niveau d'influence et de pouvoir en matière de prise de décisions. La définition de la généalogie de Foucault nous permet d'argumenter encore plus la décision prise d'ajouter une deuxième étape d'étude sur le développement du programme dans les quartiers, qui peut correspondre aux « mémoires locales » mentionnées par Foucault.

Ce qui précède implique d'intégrer une **dimension émancipatrice** dans l'analyse. L'objectif est de libérer la connaissance historique de formes de soumission et de discipline que le discours dominant impose, en activant et en donnant vie aux connaissances locales et non professionnelles. On reconnaît alors qu'une analyse sociale « émancipatrice » est une forme de production nécessaire de connaissance dans un monde marqué par des injustices et inéquités persistantes (Carroll, 2004 : 228), argument qui acquiert tout son sens dans le cas de cette enquête.

Par ailleurs, en tant qu'observatrice et reconstructrice de ce récit, je suppose qu'il existera inévitablement une certaine partialité qui laissera en dehors certains aspects et mettra en valeur d'autres : partialité qui peut provenir de ma formation de sociologue, de mes sensibilités politiques, de mes émotions, de mon histoire et de ma sensibilité concernant ce sujet d'étude sur les quartiers vulnérables. Il se peut que pour certains cela n'ait pas de sens de parler d'émotions dans une thèse « scientifique ». Cependant, derrière chaque phrase, chaque question dans un entretien, chaque visite sur le terrain, il y a une émotion qui pousse et motive le développement de cette enquête. Comme le dit bien Humberto Maturana : « **il n'existe pas d'action humaine sans une émotion pour la fonder en tant que telle et la rendre possible en tant qu'acte (...) ce n'est pas la raison qui nous mène à l'action, mais l'émotion** »⁵². L'observation, la lecture, le pari théorico-méthodologique sont, dans ce sens, des actions motivées par une vocation sociale et un souhait légitime d'apporter ne serait-ce qu'un petit grain de sable à une transformation sociale

⁵² Maturana, Humberto. *Emociones y Lenguaje en Educación y Política*. Colección Hachette-Comunicación. Santiago, Chile, CED (Centro de Estudios del Desarrollo), 1992. Pages 20-21.

dans nos villes fragmentées, par le biais d'une production de connaissance émancipatrice également, comme l'a dit Foucault.

Cette partialité inévitable provenant de ma formation professionnelle, de ma position politique et de mes émotions est cependant atténuée par d'autres expériences de vie – académiques, professionnelles et personnelles – qui jouent sur ma lecture d'un programme public. Premièrement, le fait d'avoir travaillé en tant que conseiller en matière de participation citoyenne pendant près de trois ans au Ministère de Travaux Publics (2002–2004), me facilite beaucoup la compréhension de la nature de l'appareil d'État et du monde de l'ingénierie. Deuxièmement, ma relation proche avec des économistes, m'aide à comprendre les logiques du marché et de la macroéconomie – bien que cela n'implique pas d'être d'accord avec elles. Ces logiques jouent en outre directement sur les politiques publiques. Troisièmement, mon *Master in Urban Policy and Planning* à Boston, aux États-Unis, m'aide à imaginer le pont nécessaire entre les sciences sociales et l'urbanisme. Finalement, faire un doctorat en France a été très favorable pour comprendre les logiques de pensée académique et, de plus, pour regarder de près des différences intéressantes entre les États-Unis et la France, en particulier en ce qui concerne l'exclusion urbaine et les actions pour la combattre.

Avant de commencer le jeu, je dois reconnaître que ma position vis-à-vis du PQMB a évolué au cours du temps, en partie en fonction des opinions de mes interlocuteurs, en partie par mes apprentissages des lectures. La phrase de Lascoumes et Le Galès (2004) résonne avec de plus en plus de sens :

« L'action publique se caractérise par du bricolage, de l'enchevêtrement des réseaux, de l'aléatoire, une multiplication d'acteurs, des finalités multiples, de l'hétérogénéité, de la transversalité des problèmes, des changements d'échelles des territoires de référence » (Lascoumes et Le Galès, 2005 : Introduction, section 3, para. 5).

Même ma perception du programme a changé et est devenue encore plus complexe pendant la deuxième étape sur le terrain dans deux contextes différents de mise en œuvre. En fait, selon Ball (1998), (in Nixon et al, 2002), toute politique publique implique des contextes, des histoires, des valeurs et des interprétations, qui prennent part dans le processus de la politique publique dans des niveaux de contextes multiples, produisant des changements d'un niveau à un autre. De cette façon, des traductions locales de politiques publiques apparemment semblables peuvent aboutir à des pratiques très différentes sur le terrain. L'exécution de politiques au niveau local est une affaire compliquée, une question aussi de « bricolage », plus que de principes cohérents. Une opinion assez semblable à celle de Lascoumes et Le Galès de 2005 est celle de Ball, soit sept ans avant, et dans un contexte totalement différent :

La mise en œuvre de politiques au niveau local est « une question d'appropriation et de reproduction de bouts d'idées d'ailleurs, mettant à profit et modifiant des visions testées au niveau local, en cannibalisant des théories, des enquêtes, des tendances et des modes (...) La plupart des politiques sont bancales, elles promettent des succès et laissent échapper des problèmes qui sont revus, rapiécés, nuancés et modulés par le biais de processus d'influence complexes, de production

de textes, de diffusion et, en dernière instance, de récréation dans des contextes de pratique » (Ball 1998, en Nixon et al, 2002 : 238)⁵³.

Au moment où j'écris cette thèse, **ma perception personnelle du programme se place dans « l'échelle de gris »**, c'est-à-dire, qu'il se caractérise par des réussites et des apports très importants, mais aussi par des faux-pas et des imperfections. Cependant, je ne vise pas à une évaluation positive ou négative du programme, mais à identifier du point de vue du processus et des acteurs observés, les différentes nuances : les écarts d'opinion entre acteurs, les conflits que sont apparus, les différences entre les aspirations de départ et ce qui a finalement été réalisé, en recherchant les raisons de ces écarts ou différences dans les frustrations des uns et les satisfactions des autres.

Cette deuxième partie de la thèse comprend trois chapitres. D'abord, dans le chapitre quatre nous essayons de trouver les moyens théorico-méthodologiques pour comprendre le programme *Quiero mi Barrio*. Nous misons sur un « bricolage théorique ». Nous soulignons aussi l'importance de rendre compte du processus d'élaboration de cette nouvelle action publique au-delà d'une approche d'évaluation de programmes ou d'une politique publique. Ensuite, le chapitre cinq décrit la généalogie de l'action publique autour du programme *Quiero mi Barrio*, ce qui implique de revenir au passé, aux ancêtres et précurseurs, de reconstruire leurs motivations, leurs paradigmes et leurs inspirations. Finalement, le chapitre six aborde le processus d'installation du programme *Quiero mi Barrio* ou le passage entre l'origine et le développement, notamment dans le contexte institutionnel.

⁵³ Traduction personnelle de l'anglais.

CHAPITRE 4

COMPRENDRE UNE NOUVELLE ACTION PUBLIQUE URBAINE AU CHILI : LE PROGRAMME PUBLIC DE RÉHABILITATION DE QUARTIERS DEFAVORISÉS QUIERO MI BARRIO (2006-2010)

« Ramachandran. Il est un détective, qui résout des énigmes au cas par cas, comme s'il était complètement inconscient que la science moderne se préoccupe maintenant de vastes études statistiques. Il croit que les cas individuels contribuent pleinement à la science »⁵⁴.

Lorsque d'autres chercheurs, des professionnels, des doctorants ou des professeurs chiliens me posent des questions au sujet de ma recherche, tous pensent qu'il s'agit d'une *évaluation* du programme *Quiero mi Barrio*. Ce n'est pas vraiment le cas. Les experts en évaluation de politiques et de programmes publics reconnaissent la complexité que posent l'évaluation d'une politique, l'exigence de temps et les ressources humaines et financières qu'il faut. La question centrale de ma recherche est plutôt d'analyser la manière dont s'est construite une politique urbaine novatrice au Chili ainsi que les différents rôles donnés à l'État et à la société civile dans son élaboration.

Adapter une seule approche théorique-méthodologique pour toute la recherche a été un vrai défi. La délimitation de l'objet, sa problématique et la question de recherche sont passées par plusieurs phases de maturation.

L'objectif de ce chapitre est justement d'expliquer la manière dont cette recherche tente de comprendre la nouvelle politique urbaine au Chili, notamment le programme *Quiero mi Barrio*, et de justifier une analyse allant au-delà d'une approche évaluative des programmes publics et se caractérisant plutôt par une approche centrée sur les conditions concrètes menant à l'action publique (Gibert, 2002), c'est-à-dire à sa conception, ainsi qu'à son développement. Cette approche est appropriée pour aborder une action publique novatrice qui, durant les quatre ans qu'a duré sa mise en œuvre, a connu un constant processus de reformulation.

⁵⁴ DOIDGE, Norman, "The Brain that Changes Itself. Stories of Personal Triumph from the Frontiers of Brain Science", Penguin, Mar 15, 2007. Traduction personnelle de l'anglais.

Mon questionnement ne concerne pas le succès ou l'échec du programme, mais plutôt le processus de développement de cette action publique urbaine novatrice au Chili, ses origines, ses conditions d'émergence, ses principes fondateurs et ses cadres conceptuels. Ensuite, l'observation portera sur le développement de cette action publique sur le terrain et sur les conditions de sa mise en œuvre, pour analyser si les discours et les intentions déclarés dans sa formulation se sont traduits concrètement dans les quartiers ; et enfin, quels ont été les discours et les réactions des habitants par rapport à ce programme, pour identifier les écarts entre les propos énoncés lors de sa formulation et ceux énoncés lors de sa réalisation.

Telles sont, en suivant Müller (2011), les questions empiriques qui ont guidé mon travail de terrain. Cependant, elles ne correspondent pas aux questions de la recherche, formulées comme de véritables questions scientifiques, qui seront étudiées ultérieurement, en croisant les résultats de l'enquête avec des questions de nature plus théorique.

Le premier problème à résoudre est le suivant : quelles sont les approches disponibles pour analyser les politiques publiques qui s'orientent vers **l'étude du processus plutôt que vers les résultats** ? Les sources mobilisées ont été les suivantes : l'analyse des politiques publiques en général (Subirats *et al*, 2008 ; Müller *et al*, 2005 ; Roth, 2007) ; la sociologie de l'action publique (Lascombes et Le Galès, 2012), la sociologie de l'action organisée (Musselin, 2005) ; l'analyse cognitive des politiques publiques (Müller, 2000, 2005) ; le *policymaking* américano latin (Stein and Tomassi, 2010) ; les transferts des politiques publiques (Delpeuch, 2008, Dolowitz, 2000), etc. Cette bibliographie donne du sens au travail de terrain, sans déterminer pourtant un unique chemin pour une recherche qui s'est voulue **inductive**. Elle n'a pas l'intention de suivre une formule particulière d'analyse, mais utilise plutôt différentes approches pour rendre compte des apprentissages et des observations recueillis pendant les deux étapes de travail de terrain. En d'autres termes, plutôt que de se situer dans un seul courant d'analyse, nous avons emprunté à plusieurs courants, pour répondre au mieux à notre objectif : analyser la généalogie et le développement du programme *Quiero mi Barrio*.

Il s'est agi de comprendre, d'une part, la généalogie et la formulation de cette politique publique novatrice : quels ont été les éléments de changement et d'innovation : ont-ils été seulement endogènes au Chili ou a-t-il existé des transferts d'instruments, ou de *référentiels* globaux de politiques urbaines ? D'autre part, et considérant qu'il s'agit d'une politique urbaine orientée vers des **habitants réels, au-delà de leur statut de bénéficiaires**, je ne pouvais pas uniquement me contenter de ce que les décideurs pouvaient dire au sujet d'un changement potentiel de paradigme en matière de politique urbaine chilienne. Il a fallu donc approcher les opinions des « exécutants » et des habitants des quartiers, raison pour laquelle j'ai choisi deux quartiers ciblés par le programme pour réaliser des études de cas. L'intérêt ici était d'explorer concrètement sur le terrain les rôles donnés à l'État et à la société civile pour la réhabilitation des quartiers défavorisés dans ce programme chilien, et comment ces deux rôles interagissent.

Ce chapitre s'ouvre sur ce qui est nécessaire à la compréhension du processus d'élaboration et de développement du programme chilien innovateur ; il continue avec les éléments nécessaires à la lecture de la politique ; et finalement, il décrit les étapes et les outils utilisés au cours de la recherche.

1. L'APPROCHE THÉORIQUE ET MÉTHODOLOGIQUE DE LA RECHERCHE : L'ANALYSE DE L'ACTION PUBLIQUE

L'approche théorique et méthodologique répond aux théories, aux concepts et aux outils d'une discipline pour essayer de comprendre l'objet d'étude. Selon Müller (2003), « il n'existe pas de cadre méthodologique 'standard' de l'analyse des politiques publiques (...) il y a en effet un rapport direct entre l'objet d'une recherche et la méthode employée. En réalité, tout va dépendre de la question posée » (Müller, 2003, Chapitre IV, para. 1). Cette partie du chapitre explique la manière dont se sont construites la question et l'épistémologie de la recherche ; en bref, de quelle manière est conçu et conduit le raisonnement au cours de l'investigation.

1.1 Comprendre le processus d'élaboration de la politique publique au-delà d'une approche d'évaluation

Comme mentionné ci-dessus, il existe plusieurs courants d'analyse de politiques publiques, pourtant, aucun d'entre eux n'a été choisi pour structurer le travail empirique. Il n'existe aucune intention de se laisser guider par une théorie ou un courant pour examiner le programme *Quiero mi Barrio*. L'intérêt se situe dans la naissance et le développement d'un programme urbain qui se caractérise par son innovation dans le contexte chilien.

En avançant que la fabrication d'une politique est d'une grande complexité, mon approche reste ouverte à toutes les théories spécifiques d'analyse de l'action publique que j'ai rencontrées, afin de pouvoir identifier au cours du travail empirique, les attributs appartenant à certaines d'entre elles. Néanmoins, cette posture s'est fabriquée « à feux doux » tout au long du travail de terrain, en passant par une période durant laquelle l'analyse des **transferts des politiques publiques** a dominé la réflexion, et par une autre période de profonde remise en question, quant à savoir s'il convenait de parler « **des origines et des effets** » ou de « **la formulation et le développement** » de cette politique publique.

Toutefois, la polyvalence et le caractère inductif de la recherche, ainsi que les instruments mobilisés pour la récolte d'information, m'ont permis de pouvoir analyser cette politique à partir de différents points de vue. En outre, les apprentissages dans les domaines de *l'analyse des politiques publiques* (Subirats et al, 2008 ; Müller et al, 2005 ; Roth, 2007) et de *l'analyse de l'action publique* (Lascoumes et Le Galès, 2007) m'ont assuré de parler de « développement » et de « mise en œuvre » et non d'« effets », dans un monde de l'administration publique gouverné par les évaluations des politiques publiques, au sein desquelles règne « un fétichisme de la décision rationnelle » (Lascoumes et Le Galès, 2012 : 18).

En effet, selon Roth (2007), la plupart des chercheurs, en particulier dans les domaines proches des cercles gouvernementaux, a tendance à se situer dans une perspective scientifique (néo)positiviste ou critique rationaliste, largement dominée par l'utilisation de méthodes quantitatives ou purement descriptives. Rarement ces études font l'effort d'un encadrement par une perspective épistémologique ou par une approche théorique. Par conséquent, on peut souvent observer des professionnels de toutes disciplines se lancer dans l'analyse ou l'évaluation des politiques publiques, comme s'il s'agissait tout simplement d'une méthodologie ou d'une technique pour collecter des données « objectives », les traiter ces dernières, dans la mesure du possible, à travers un modèle mathématique ou informatique, plus ou moins sophistiqué, pour assurer ainsi sa qualité scientifique, son objectivité et, donc, son utilisation à des fins d'amélioration⁵⁵.

Roth (2007) affirme aussi qu'en Amérique latine – en particulier en Colombie, mais nous pouvons affirmer qu'une situation très similaire se produit aussi au Chili – prédomine une posture positiviste (ou néopositiviste) dans les sciences sociales qui repose en grande partie sur les principes de la microéconomie et sur les instruments développés par la sociométrie et l'économétrie. L'intérêt de s'informer sur les politiques publiques, et notamment sur les données liées à l'évaluation de celles-ci, est dû à trois situations : (i) à la forte influence d'organismes internationaux tels que la Banque mondiale, le Fonds Monétaire International et la Banque Interaméricaine de Développement qui ont agi en faveur d'une réforme de l'État dans le cadre des orientations néolibérales du « consensus de Washington »⁵⁶ ; (ii) à la nécessité des organisations gouvernementales et non gouvernementales de légitimer et de justifier leurs actions à travers des évaluations d'impact ; et (iii) à l'augmentation de l'offre de cours de troisième cycle dans le domaine de la politique et de la gestion publique, suivant la réforme de l'État et l'introduction des principes de la nouvelle gestion publique (*New Public Management*), dans le domaine de l'administration publique. Dans le cas du Chili, on pourrait aussi ajouter le nombre croissant de boursiers qui font des études de troisième cycle universitaire à l'étranger, en particulier pour une large part aux États-Unis.

⁵⁵ Traduction personnelle de l'espagnol.

⁵⁶ Le Consensus de Washington est un listage de mesures de politique économique pendant les années 90, appliquées aux économies en difficulté face à leur dette (notamment en Amérique latine) par les institutions financières internationales à Washington (Banque mondiale et Fonds Monétaire International). Il comprenait dix propositions, parmi lesquelles la libéralisation du commerce extérieur, la privatisation des entreprises de l'État, la déréglementation des marchés, une stricte discipline budgétaire, entre autres. Néanmoins, à partir de l'année 2007 la Banque mondiale et le FMI commencent à reconnaître la nécessité de l'intervention de l'État (non limitée mais plutôt ample) dans plusieurs domaines, comme le développement, la diminution de la pauvreté, l'utilisation du budget pour éviter les dépressions économiques, et même recommandant l'accroissement des budgets sociaux.

1.2 L'analyse de l'action publique comme cadre théorique-méthodologique

Cette section rend compte d'un des efforts les plus considérables de mon travail, car elle contient une sorte de condensé et un descriptif du processus réflexif autour des aspects théoriques, analytiques et méthodologiques. Elle tente d'expliquer la manière dont la recherche est structurée, mais en décrivant aussi l'évolution de mes raisonnements et l'épistémologie de la recherche, c'est-à-dire, la relation entre connaissance et chercheur. Cette évolution de la réflexion a été fortement liée au caractère pluridisciplinaire de la recherche, en impliquant un travail complexe de discernement. Pour commencer, nous décrivons la naissance des politiques publiques, la distinction entre l'analyse des *politiques publiques* et l'analyse de l'*action publique*, ainsi que l'origine de l'analyse de l'action publique.

1.2.1 La naissance des politiques publiques

Dans le cas des sociétés occidentales, le premier germe des politiques publiques a été l'apparition de l'État, suite à un ensemble de bouleversements qui ont eu lieu entre le XVI^e et le XIX^e siècle. « C'est à partir de la moitié du XIX^e siècle que ces transformations conduisent à la naissance de ce que l'on appellera les politiques publiques que l'on peut définir comme le mode de gouvernement des sociétés complexes » (Müller, 2011 : chapitre 1, para. 1). Alors que les sociétés traditionnelles de l'ordre féodal ont été fondées sur une logique communautaire et territoriale, les sociétés complexes sont fondées sur l'individu et les secteurs d'activité (agricole, médical, armées), ce qui implique une complexité dans leurs structures et leurs relations sociales qui explique l'origine des politiques publiques.

Au milieu du XIX^e siècle, la France et l'Angleterre, pays les plus précoces dans ce processus, appliquent les premières politiques publiques pour lutter contre les conséquences que l'extension du marché et l'industrialisation provoquent sur la société. C'est ainsi qu'émerge la *question sociale* travaillée par Robert Castel (1995), laquelle rend compte de l'émergence du salariat et des nouvelles formes de solidarité qui donneront lieu à l'**État-providence**.

Cette partie de la thèse, n'a pas l'intention de faire une révision historique de l'État-providence, mais plutôt de faire le point sur l'émergence des politiques publiques. Ainsi, diverses formes d'État-providence se mettent en place en Europe lors de différentes périodes et selon des modalités particulières. Mais, en général, l'État-providence se développe historiquement sur la base d'un système assurantiel dans lequel les **garanties sociales** sont liées à la mise en place d'assurances obligatoires couvrant les principaux risques de l'existence (maladie, chômage, retraite, invalidité, etc.), risques non seulement associés aux accidents de travail, mais appliqués aussi à d'autres problèmes sociaux, comme la pauvreté qui est alors perçue comme une fatalité,

où le pauvre est vu comme une victime du système – comme mentionné dans la première partie sur l'exclusion sociale.

Ainsi, c'est à partir des années 30, et surtout dans les années 50 avec l'État-providence, que le secteur public commence à expérimenter des interventions directes et ponctuelles face aux problèmes concrets. En d'autres termes, les politiques publiques appliquent des **politiques « substantives »** (dont l'objectif est la solution d'un problème social), et non des politiques « institutionnelles » ou « constitutionnelles » (dont l'objectif est la réforme et la décentralisation des institutions de l'État) (Subirats, 2008 : 39). Bref, « l'histoire moderne de la sécurité sociale est inséparable là du renforcement du lien civique provoqué par les deux grandes guerres du siècle » (Rosanvallon, 1995 : 50). En effet, les périodes d'après-guerre constituent des phases de **renégociation du contrat social**.

1.2.2 *La distinction entre l'analyse des politiques publiques et l'analyse de l'action publique*

Avant d'examiner l'origine de l'analyse de l'action publique, il est nécessaire de soulever la **distinction entre l'analyse des politiques publiques et l'analyse de l'action publique**. Suivant les principes proposés par Lascoumes et Le Galès (2012) dans la 2e édition de leur ouvrage, « Sociologie de l'action publique », l'approche des politiques publiques, ou *policy*, ne suffit plus à rendre compte de la complexité des pratiques de l'État dans les sociétés contemporaines. La raison réside principalement dans le fait que les politiques publiques participent d'un effort généralisé à **rationaliser** la gestion des affaires publiques, et donc, les auteurs préfèrent le concept « d'action publique ». Cette distinction est particulièrement pertinente dans le cas de cette recherche, parce que, comme mentionné au début de ce chapitre, lors du travail de terrain, il a été nécessaire d'expliquer à plusieurs reprises, à différents interlocuteurs, que la thèse n'avait pas pour objet de conduire une évaluation de la politique de quartiers chilienne, mais que son but était de comprendre sa formation et son développement.

C'est justement cette distinction qui donne sens à l'analyse de la complexité de l'*action publique*, car cela implique l'étude de la mise en œuvre des politiques publiques. Il faut «...chercher à expliciter de façon compréhensive les logiques d'une dynamique souvent imprévisible dans ses formes, ses intervenants et ses effets. Cette dynamique se développe souvent de façon dialectique : un projet plus ou moins cohérent donne lieu à des appropriations dispersées, qui sont suivies de moments de recentrage, à leur tour discutés et réorientés » (Lascoumes et Le Galès, 2012 : chapitre 2, section 2, para. 15). Les auteurs signalent aussi qu'il existe une tentation à disqualifier tel processus, tel acteur ou tel résultat, ce qui implique une vision **normative** de l'action publique. Mais en revanche, il est intéressant de « comprendre ce qui [les politiques publiques] rend possibles »⁵⁷. Étonnamment, cette description résonne presque comme une représentation littérale du processus de reformulation du *Quiero mi Barrio*.

⁵⁷ Lascoumes et Le Galès mentionnent toutefois que Pressam et Wildavsky (1984), avec leur ouvrage sur l'impact d'un programme fédéral de développement local (EDA) à Oakland, sont les pionniers d'une

Pour Lascoumes et Le Galès, la distinction signifie une refondation de leur propre projet de recherche : « le passage d'une sociologie 'des politiques publiques' à une sociologie 'de l'action publique' » (Thoreau, 2012 : 1). Ils signalent trois ruptures décisives dans l'analyse de l'action publique, lesquelles argumentent cette distinction. La première rupture consiste à renoncer au « **volontarisme** politique tout-puissant, pour s'attarder plutôt sur la question de la mise en œuvre de ce que les pouvoirs publics affirment être leur volonté » (Thoreau, 2012 : 2). C'est-à-dire, qu'il ne suffit pas d'une loi ou d'une annonce pour transformer les comportements, et qu'il existe de nombreux exemples d'interventions répétitives avec peu d'effet qui montrent l'impuissance de l'État. Une deuxième rupture touche à la supposée unicité de l'État, au mythe d'un État homogène, **impartial**. Les élites, les groupes professionnels et les niveaux hiérarchiques se caractérisent par une importante hétérogénéité. L'État est une institution fragmentée et les politiques publiques sont influencées par des groupes d'intérêt ou des associations défendant leurs privilèges. Finalement, la troisième rupture porte sur le **fétichisme de la décision rationnelle**, par lequel les politiques publiques sont habituellement analysées en référence au rapport coût/efficacité. Les décisions autour d'une politique publique sont, plus qu'un processus de choix rationnel, un processus d'action collective, dans lequel se manifestent de multiples influences, des processus contradictoires, aussi bien que de non-décisions, des scènes invisibles et des acteurs cachés, qui sont des éléments centraux mais imperceptibles.

sociologie compréhensive de la mise en œuvre de l'action publique, car ils étudient les lois générales des processus d'action publique, les dynamiques créées, entre autres, au-delà de l'échec apparent du programme.

Encadré N°5 : Définitions d'une politique publique et d'action publique

<p>Définition d'une politique publique :</p> <p>Un ensemble d'actions coordonnées et mises en œuvre pour modifier ou faire évoluer une situation donnée. Selon Page (2006), c'« est la combinaison de quatre éléments : 1) des principes – une représentation générale sur la manière de gérer les affaires publiques ; 2) des objectifs – des priorités spécifiques définies par rapport à un enjeu particulier ; 3) des mesures concrètes – des décisions, des instruments ; et 4) des actions pratiques, des comportements des fonctionnaires chargés de mettre en œuvre les mesures prises » (Page, 2006, p.213, in Lascoumes et Le Galès, 2012, chapitre 1, section 2).</p> <p>Implique un effort généralisé de rationaliser la gestion des affaires publiques ; conçoit une politique publique comme une intervention directive dotée d'une forte autorité et d'une forte légitimité.</p>	<p>Définition d'action publique :</p> <p>Une action collective qui contribue à la création d'un système d'ordre négocié, social et politique, pour la direction de la société, la régulation de ses tensions, l'intégration des groupes et pour la résolution des conflits (Lascoumes et Le Galès, 2012).</p> <p>Implique l'étude de la mise en œuvre des politiques publiques, et donc, de la complexité des pratiques de l'État dans les sociétés contemporaines ; ne juge pas leur réussite ou leur échec, mais permet de percevoir les dynamiques créées, les activités d'appropriation des politiques publiques. Elle n'est ni un ensemble d'ordres, ni un chaos local où les acteurs répondent à leurs particularismes, mais elle montre l'importance des marges d'action dont disposent les acteurs en charge de sa mise en œuvre (regard « par le bas »). Cependant, une telle liberté est surveillée et mise en place sur le terrain pour contenir la diversité des appropriations (regard « par le haut » sur le rôle des élites et la façon dont se négocient les décisions) (Lascoumes et Le Galès, 2012).</p>
--	---

Les descriptions précédentes illustrent particulièrement bien ce qui a été observé tout au long du travail de terrain de cette thèse. Finalement, il faut clarifier, selon Musselin (2005), le champ spécifique de l'analyse des politiques publiques, au sein des sciences politiques, de celui de la sociologie de l'action publique, notamment de la sociologie de « l'action organisée » qui est aussi énoncée par le même auteur. Cette sociologie de l'« action organisée » compare les approches méthodologiques de chaque champ et conclut que tous deux sont complémentaires du point de vue de deux dimensions sur trois : la construction des objets de recherche et la conduite des enquêtes empiriques. Mais les sociologues de l'action organisée et les analystes des politiques publiques n'ont pas la même conception de la troisième dimension, c'est-à-dire, la centralité du politique dans les sociétés démocratiques : les sociologues de l'action organisée répondent de manière implicite à la dimension politique, alors que les analystes des politiques publiques la considèrent comme l'objet d'étude fondamental. En ce sens, cette recherche adhère davantage à la sociologie de l'action publique, premièrement parce que je suis sociologue de formation, et deuxièmement, parce que l'action publique dans ce type de sociologie est **traversée mais pas dominée par le politique**. « Elle se trouve toujours à la confluence d'influences diverses et, plus ou moins, convergentes, dont le politique constitue une dimension, mais pas la seule et pas nécessairement la principale » (Musselin, 2005 : 69).

1.2.3 *L'origine de l'analyse de l'action publique*

Cette présentation concise permettra de décrire le courant dans lequel se situe la recherche. Selon plusieurs auteurs, l'analyse de l'action publique est formulée en 1936 aux États-Unis par Harold Laswell, dans son ouvrage « *Who gets what, when and how?* » Qui obtient quoi, quand et comment ? (Lascoumes et Le Galès, 2012 : chapitre 1, section 2, para. 1). Cette origine américaine réapparaît dans l'analyse des *Policy Sciences* en 1951 de Daniel Lerner, et dans les travaux sur le processus budgétaire d'Aaron Wildavsky, entre autres (Müller, 2011, Chapitre II, para. 1). Alors que la tradition américaine est fondée sur la notion de *Government* – ou comment la formation d'intérêts peut mener à la mise en place de « bonnes » politiques, efficaces, etc. – la tradition en Europe, de Hegel à Max Weber, en passant par Marx, promeut le concept d'État, celui-ci étant une institution qui commande et transcende la société (Müller, 2011).

Selon Müller (2011), la base intellectuelle de l'analyse des politiques publiques est constituée par trois grands courants de pensée : **la bureaucratie, la théorie des organisations et les études de management public.**

- a) **La bureaucratie.** Pour Max Weber, sociologue expert et influent en matière de rationalité et de bureaucratie, celle-ci est une forme sociale fondée sur l'organisation rationnelle des moyens en fonction des fins qui explique l'efficacité des sociétés industrielles par rapport aux sociétés traditionnelles et constitue une organisation rationnelle qui se caractérise par « le caractère impersonnel, déshumanisé et routinisé de la bureaucratie » (Müller, 2011 : chapitre II, section 1, para. 7).
- b) **La théorie des organisations.** Celle-ci naît aux États-Unis dans les années 1920. Le formalisme réglementaire et le caractère impersonnel de la bureaucratie représenteraient une négation de son efficacité, problématique à laquelle la théorie des organisations essaierait de répondre, en introduisant une dimension stratégique. En d'autres termes, la sociologie des organisations met l'accent sur la complexité des règles (fréquemment informelles) au sein des administrations et sur l'autonomie des acteurs, lesquels ne seraient pas des individus passifs, comme on a pu le penser avec les principes de l'organisation taylorienne.
- c) **Les études de management public.** Le point principal est qu'il n'est pas possible d'appliquer au public les méthodes du privé. Le management d'entreprise et la gestion publique ont des logiques différentes. Le premier se caractérise par l'échange, le contrat, l'accord des volontés ; la deuxième, par le prélèvement des ressources, la distribution et l'offre de prestations sans contrepartie, et, de manière plus générale, par le règlement des comportements. La boîte à outils du management public est donc spécifique.

Müller (2011) ajoute qu'« en tant que science de l'action publique, elle prend souvent la forme de simples méthodes ou de *check-lists* à l'usage de décideurs plus que d'une discipline académique avec un corps de savoirs théoriques bien constitué » (Müller, 2011 : Introduction, para. 2). Il existe un doute encore aujourd'hui, à savoir si l'analyse des politiques publiques serait une sous-discipline de la science politique, autrement dit, si elle pose à la réalité sociale une

question spécifique, différente des interrogations posées dans d'autres champs de la science politique.

En outre, selon Lascoumes et Le Galès (2012), les contextes historiques dans lesquels les modèles d'analyse des politiques publiques s'insèrent ont aussi des effets sur la production de la connaissance, car ils sont liés aux sociétés les auteurs utilisent comme référence. Ces deux auteurs ajoutent que l'analyse des politiques publiques demeure celle des sociétés nationales et industrielles, modernes et occidentales, qui ont été pilotées par l'État, celui-ci étant une forme politique particulière. Cependant, aujourd'hui, ces sociétés et leurs États, sont traversés par de profondes transformations, dans lesquelles le capitalisme s'impose (même avec ses crises), « sous des formes différenciées dans toutes les parties du globe adaptant les formes occidentales de régulation tout en inventant les leurs » (Lascoumes et Le Galès, 2012 : chapitre 1, para. 3).

Ainsi, afin de comprendre les changements des sociétés contemporaines et leur régulation, l'analyse de l'action publique doit s'insérer dans les paradigmes des sciences sociales et dans la temporalité des transformations de l'État. La section suivante décrit les principaux paradigmes, les théories et les cadres identifiés dans la littérature et utiles à l'analyse de l'action publique.

1.3 Paradigmes, théories et cadres d'analyse de l'action publique

L'action publique comme objet de connaissance, a été soumise à de nombreuses tentatives théoriques d'explication. Il existe plusieurs théories qui proposent d'élucider l'émergence, le changement ou le développement des politiques publiques, ce qui se produit également avec les objets d'étude des sciences sociales. Le travail scientifique implique, en grande partie, de proposer des théories pour expliquer des phénomènes (tels que l'action publique), et d'essayer de les vérifier ou de les réfuter au travers de démonstrations et de preuves empiriques. Cette vision de la science répond toutefois au courant principal de recherche des politiques publiques, à savoir, **l'empirisme**. Cependant, durant les dernières décennies, le **post-empirisme** a vu le jour dans le champ de l'analyse des politiques publiques (Roth, 2008).

En effet, selon Lascoumes et Le Galès (2012), les concepts et les méthodes d'étude de l'action publique ne relèvent pas d'une épistémologie spécifique, mais reprennent les grands paradigmes des disciplines des sciences sociales : « **la sociologie, la sociologie politique, l'économie, l'histoire, le droit, contribuent à l'analyse de l'action publique** » (Lascoumes et Le Galès, 2012 : Chapitre 1, Section 1, para. 1).

Étant donné la complexité de l'objet, une seule théorie n'est pas en mesure de donner une explication appropriée. Par conséquent, les différents cadres analytiques tentent, à divers degrés, de combiner plusieurs perspectives paradigmatiques et théoriques (Roth, 2008). En ce qui concerne cette thèse, la question que nous pouvons poser est : **où se situe-t-elle dans le champ disciplinaire dans lequel elle se déploie** ? La réponse adéquate à cette question n'est pas de

savoir à quel paradigme la thèse va répondre exactement, mais quelle est la contribution de la thèse à la connaissance dans le domaine où elle se situe (le domaine des politiques de réhabilitation de quartiers défavorisés). Pour répondre à une telle question, il est nécessaire de rappeler sommairement les principaux paradigmes, théories et cadres d'analyse dans le champ ou sous-discipline de l'analyse de l'action publique.

La réflexion épistémologique a montré que les théories scientifiques ne sont pas neutres, en revanche, elles sont attribuées à une certaine vision du monde, c'est-à-dire, à un **paradigme**. La recherche en sciences sociales s'oriente vers quatre paradigmes : **positivisme, post-positivisme (ou rationalisme critique), théorie critique et constructivisme**. Ces paradigmes diffèrent essentiellement : (i) par leur façon de percevoir la réalité (**ontologie**), (ii) par le type de relation entre la connaissance et le chercheur (**épistémologie**), et (iii) par la manière dont la connaissance est obtenue (**méthodologie** utilisée). Dans ce contexte, une théorie est une sorte de carte avec laquelle on essaie de simplifier la réalité pour la rendre compréhensible, et en ce sens, elle est une extrême réduction de la complexité du monde (Roth, 2008).

Il faut clarifier, toutefois, qu'il n'est pas possible d'assimiler les politiques publiques aux paradigmes scientifiques, parce que, à la différence de ce qui se passe lors de révolutions scientifiques, les politiques publiques ne changent pas la totalité de leur « noyau dur » (ou leur logique fondamentale), mais expérimentent une recombinaison de leurs différents éléments et de leurs valeurs (Roth, 2008). Même si la recherche reste ouverte aux différentes théories d'analyse de l'action publique, des cadres et des éléments provenant de différents ouvrages sélectionnés sont proposés pour examiner la politique de quartiers chilienne. Sur ce point, le travail de Subirats *et al* (2008) est très utile à l'analyse et à la gestion des politiques publiques, car il permet de réviser les différentes perspectives théoriques et les courants d'étude.

Ces perspectives théoriques se trouvent aussi dans le travail de Pierre Müller (2011) sur les politiques publiques. L'auteur distingue trois manières de construire une problématique à propos des politiques publiques : (i) leur genèse, (ii) le fonctionnement du système d'action concret à travers lequel est élaborée et mise en œuvre une politique publique, et (iii) les effets des politiques publiques sur la société. Approximativement, il est possible de distinguer trois **courants d'analyse de politiques publiques**, lesquelles sont définies selon les perspectives théoriques et normatives de leurs auteurs :

- a. **L'analyse des politiques publiques et les théories de l'État**. Ce courant est dominé par la science politique qui tente d'associer l'analyse des politiques publiques à la philosophie politique, autour de la théorie de l'État : l'apparition de ce dernier, sa nature, l'essence de la politique. Trois « modèles théoriques » ou écoles de pensée peuvent être identifiées : (i) une perspective pluraliste, selon laquelle l'État serait une espèce de « guichet » ; les politiques publiques représenteraient des réponses aux demandes sociales qui doivent être analysées à partir d'une logique d'optimisation des décisions collectives et de rationalisation des processus de prise de décisions (en ligne avec l'école du *public choice*) ; (ii) une perspective où l'État est un outil au service d'une classe sociale (approche néo-marxiste), ou de groupes spécifiques (approche néo-managériale) ; (iii) une perspective qui met l'accent sur la distribution du pouvoir entre les acteurs et sur les interactions entre ces derniers, en analysant les différents intérêts sectoriels ou les différentes

catégories d'acteurs (approche néo-corporatiste), ou en analysant les organisations et les règles institutionnelles qui encadrent ces interactions (approche néo-institutionnaliste).

Aujourd'hui, de nombreux analystes des politiques publiques se positionnent dans la perspective néopositiviste qui prolonge le rêve d'une discipline fournissant une connaissance scientifique objective, utile et spécialisée pour assister à la prise de décisions ou à la légitimité des décisions sur les politiques publiques (Roth, 2008).

- b. Un courant orienté sur l'explication du **fonctionnement de l'action publique**. L'analyse des politiques publiques serait un moyen de comprendre la manière de fonctionner ou la logique de l'action publique. L'État ne serait pas l'unique acteur mais constituerait un système politico-administratif complexe et hétérogène. Ainsi il est nécessaire que son fonctionnement soit étudié afin de proposer des recommandations. Les auteurs à l'origine de ce courant décrivent quatre points de vue différents : (i) une perspective centrée sur l'analyse du processus de prise de décisions et sur les stratégies des acteurs (sociologues des organisations publiques), et orientée vers l'analyse des systèmes d'acteurs (*management public*) ; (ii) une perspective centrée sur les outils et les instruments d'intervention publique. Les approches économiques, notamment le *New Public Management*, y sont fondamentales, alors que l'action publique est analysée en fonction de son efficacité micro et macro-économique ; (iii) une perspective centrée sur les structures, les procédures et les formes institutionnelles de l'administration publique, telles que les politiques institutionnelles, les réformes administratives, les politiques de décentralisation (approche des sciences administratives et du Droit Administratif) ; et (iv) l'approche cognitive qui tente de comprendre le rôle des idées et des représentations (*frames*) dans la formation et la définition des problèmes, idées et représentations qui deviennent le sujet de l'action publique et qui expliquent le changement dans les politiques publiques. Cette approche met l'accent sur les principes, l'argumentation et les valeurs qui définissent « une vision du monde » ou un *référentiel*.
- c. **L'évaluation des effets de l'action publique**. Ce courant d'analyse tente d'expliquer les résultats de l'action publique et ses effets sur la société selon les objectifs qu'elle poursuit et/ou ses effets indirects et non prévus. Dans ce domaine, deux préoccupations sont fondamentales : (i) le développement d'une méthodologie d'évaluation (ou « boîte à outils » contenant l'analyse statistique des données quantitatives, l'analyse coût-bénéfice, la comparaison quasi expérimentale, etc.) ; et (ii) le processus d'évaluation en matière d'amélioration de la gestion publique et d'influence sur le processus de prise de décisions⁵⁸.

⁵⁸ En Suisse, l'évaluation s'est transformée en une profession et il existe même une association des professionnels de l'évaluation, laquelle garantit la qualité des évaluations effectuées ou méta-évaluations ; en France, il existe une tendance similaire mais les résultats des évaluations sont encore peu utilisés pour le changement des politiques publiques (Roth, 2008).

Tableau N°15 : Trois courants d'analyse des politiques publiques

Courant d'analyse	Discipline dominante	Modèles théoriques identifiés	Écoles, approches identifiées	Paradigmes épistémologiques identifiés
Les théories de l'État	Science politique, Sociologie des organisations Économie	Perspective pluraliste (État « guichet » ; politiques publiques comme réponses aux demandes sociales ; logique d'optimisation, rationalisation)	<i>Public choice</i> Utilitariste, (analyse coût/bénéfice)	Néopositivisme (<i>public choice</i>) Positivisme
		État comme outil au service d'une classe sociale ; ou au service des groupes spécifiques	Approche néo-marxiste Approche néo-managérial	Théorie critique (théorie de l'action communicative)
		Distribution du pouvoir : intérêts sectoriels ou des différentes catégories d'acteurs ; analyse des organisations et règles institutionnelles	Approche néo-corporatiste Approche néo-institutionnaliste	Théorie critique (théorie de l'action communicative) Post-positivisme Néopositivisme
Le fonctionnement de l'action publique	Sociologie des organisations, Economie, Sociologie politique, Sociologie de l'action publique	Processus de décisions ; théorie des systèmes ;	Management public	Théorie des organisations
	Economie	Efficacité micro et macro-économique de l'action publique	<i>New Public Management</i> (analyse coût /bénéfice)	Positiviste
	Droit public	Structures, procédures et formes institutionnelles de l'administration publique	Approche des sciences et du droit administrative	Post-positivisme ou rationalisme critique
	Science politique, Sociologie politique, Sociohistoire, Sociologie de l'action publique	Théorie du changement dans l'action publique (Müller 2005) Dynamiques d'étatisation (pratiques et dispositifs) (Foucault) Théorie de transfert de politiques publiques <i>PTS</i>	Approche cognitive et normatif	Constructivisme (post-empirisme)
L'évaluation des effets de l'action publique	Economie, Sociologie	Théorie de la décision rationnelle, théorie de la modernisation, de la rationalisation	Approche méthodologique et statistique Approche de la gestion publique	Positiviste Post-positivisme ou rationalisme critique

Source : élaboration personnelle basée sur Subirats *et al*, 2008 ; Roth, 2007 ; Roth, 2008 ; Lascoumes et Le Galès, 2012.

Comme mentionné auparavant, plutôt que de choisir un courant d'analyse pour commencer à étudier le programme *Quiero mi Barrio*, nous empruntons quelques attributs essentiels à certains d'entre eux, qui peuvent nous aider à approfondir ou mieux interpréter les résultats empiriques de la généalogie et du développement du programme, en mettant l'accent sur la richesse des informations apportées par les interviewés et par les documents institutionnels recueillis pendant la première étape du travail de terrain.

Selon le tableau N°15, la recherche emploie plutôt des **éléments des deux premiers**, en évitant de s'orienter vers les effets ou résultats de la politique :

- Pour ce qui est des théories de l'État, la thèse identifie, dans les propos des acteurs interviewés, des éléments des approches néo-marxiste et néo-managériale (l'État comme outil au service d'une classe sociale ou de groupes spécifiques) ; des échos de l'approche néo-corporatiste (distribution du pouvoir entre les acteurs et l'analyse des différents intérêts sectoriels ou des différentes catégories d'acteurs) ; et quelques aspects de l'approche néo-institutionnaliste (organisations et règles institutionnelles qui encadrent les interactions entre acteurs).
- Quant au fonctionnement de l'action publique, la thèse analyse bien le processus de prise des décisions autour du programme *Quiero mi Barrio* et les stratégies des différents acteurs, perspective concernant la sociologie des organisations publiques. La thèse incorpore aussi quelques principes du *management public*, car elle identifie des systèmes d'acteurs avec des logiques d'action différenciées. Finalement, l'approche cognitive est d'une importance primordiale, puisque l'objet d'étude consiste en un changement dans la politique urbaine chilienne. Le rôle joué par les idées dans la définition du problème public est essentiel. En effet, dans le chapitre sur la généalogie, nous constaterons un changement de **référentiel** dans la politique du logement et la politique urbaine chiliennes, référentiel constitué d'idées qui « expriment la vision du monde des groupes dominants » (Muller, 2005 : 170), et donc des intérêts qui sont liés à cette vision.

1.4 Revendiquer un « bricolage théorique » dans la recherche : une démarche inductive et constructiviste dans la sous-discipline de la sociologie de l'action publique

En considérant les descriptions précédentes, les approches présentées reposent sur des épistémologies largement divergentes (Müller, 2005). Par exemple, l'approche du choix rationnel favorise une démarche hypothético-déductive, alors que la sociologie de l'action organisée – soit l'action publique, soit l'action privée – privilégie une **démarche inductive**. « ... certains cherchent des régularités (« modèles » du choix rationnel ou bien « mécanismes » pour l'approche cognitive des politiques publiques ou pour ceux qui tracent systématiquement les processus à travers une grille d'analyse fondée sur les « trois I »), quand d'autres insistent sur les singularités (approche

socio-historique) ... » (Müller, 2005 : 6). Cette variété dans l'analyse des politiques publiques aujourd'hui, renvoie aux discussions qui traversent l'ensemble des sciences sociales.

Dans ce sens, la thèse se situe plutôt dans la sous-discipline de la **sociologie de l'action publique** et s'identifie aux principes soutenus par Musselin (2005). La recherche suit ainsi une **démarche inductive** pour deux raisons. « D'une part, du fait de la posture qu'elle adopte par rapport au terrain d'enquêtes : ce dernier n'est pas un moyen de vérifier des hypothèses, mais un espace à investir, dans lequel s'immerger pour en découvrir les ressorts et les modes de fonctionnement concrets. D'autre part, du fait qu'elle prend appui sur les résultats empiriques pour progressivement élaborer des questions de recherche et faire émerger une problématique » (Musselin, 2005 : 62).

Bref, c'est la **grounded theory** de Glaser et Strauss (1967, in Musselin, 2005), pour laquelle la théorie doit être développée à partir d'un *corpus* de données empiriques (traitées de manière comparative) et non s'inscrire dans une théorie donnée a priori. Les hypothèses ne reposent pas sur ce qui va être découvert sur le terrain ; en revanche, le terrain peut aider à inférer la problématique de la recherche et les analyses théoriques à mobiliser. Autrement dit, il s'agit de l'utilisation intuitive de ce qui donne sens aux matériaux recueillis. Cette posture quasi « naïve » a été la nôtre face au travail de terrain. Elle a permis que les modèles d'action publique des États-Unis et de la France ne se transforment en une hypothèse sur le transfert de politiques publiques devant apparaître lors du travail de terrain, mais, en revanche, qu'ils soient sollicités comme une dimension d'analyse à explorer sur le terrain⁵⁹.

Comme signalé dans le chapitre 2 sur l'exclusion sociale dans différents contextes mondiaux, le **regard croisé entre les États-Unis et la France** est d'un intérêt particulier dans cette thèse, quant aux diagnostics du problème et aux solutions proposées : ce sont les différences entre les deux pays qui facilitent la reconstruction de l'identité de la politique de quartiers chilienne. Que ce soit dans la formulation ou le changement des politiques publiques, il existe une forte tendance à observer ce qui a été fait dans d'autres pays, ceux-ci représentant un point de référence quant à l'action de l'État (Tironi et al, 2008). En conséquence, les *policy transfer studies*, ou **les transferts des politiques publiques**, qui traitent de l'influence de modèles étrangers dans la formulation des politiques dans des contextes nationaux différents de ceux du pays au sein duquel la politique a été formulée, représentent un point de repère inclus dans les entretiens avec les *policymakers* ou ceux qui ont participé – directement ou indirectement – à la formulation de la politique de quartiers. Et ce, d'autant que le Chili est un exemple de la persistante influence de modèles étrangers dans la formulation des programmes de l'État (Tironi et al, 2008).

Ainsi, le questionnaire avec lequel nous avons mené les entretiens avec les *formulateurs* de la politique et du programme *Quiero mi Barrio*, inclut deux parties. La première partie est dédiée aux questions sur les principes se trouvant derrière la politique urbaine, aux concepts guidant sa formulation, à ses inspirations (expériences nationales et/ou étrangères, événements politiques, etc.), aux acteurs ayant participé à sa création, au diagnostic ou à la définition du problème public à résoudre à partir du programme, etc. La deuxième partie, plus concise, explore

⁵⁹ Je remercie l'apport méthodologique des sociologues Jorge Larenas et Luis Campos dans le cadre du séminaire *Charlas INVI*, organisé par l'Institute de logement de l'Université du Chili.

l'influence potentielle des modèles d'action publique des États-Unis et de la France sur le programme, ainsi que de leurs stratégies de lutte contre la pauvreté urbaine (*people versus place*), et de leurs stratégies de participation citoyenne (Donzelot *et al*, 2003), tout en considérant les modèles étatsunien et français comme des « **types idéaux** » qui ne contiennent pas la réalité de chaque pays, mais constituent chacun une sorte de prototype.

En matière de paradigme scientifique, la recherche est proche du **constructivisme**, dans lequel la réalité apparaît comme une construction sociale. La « réalité objective » n'est donc pas accessible aux chercheurs. Les idées et les facteurs cognitifs ont un rôle essentiel dans la formation des politiques publiques, la méthodologie constructiviste favorisant les processus d'identification, de comparaison et de description des différentes constructions de la réalité (narrations, histoires de vie, récits, rhétorique, herméneutique). Ceci est convergent avec les arguments de Lascoumes et Le Galès (2012), qui affirment que dans le domaine de l'action publique, il n'existe pas une théorie englobante, car les réflexions obéissent à une double spécialisation : le domaine couvert (l'urbain, le social, etc.), et le point de vue analytique (la stratégie politique d'acteurs, l'inertie/reconfiguration institutionnelle, etc.). Ces auteurs plaident pour « un **constructivisme modéré** qui certes prend en compte la plasticité des interprétations des enjeux sociaux et du rapport aux institutions, mais qui considère, en contre-point, qu'il existe des cadres cognitifs et normatifs qui orientent souvent de façon décisive les significations attribuables et les actions possibles » (Lascoumes et Le Galès, 2012 : Chapitre : Conclusion, para. 11).

Nous avons donc commencé avec des questions préliminaires et un questionnaire exploratoire pour les entretiens de la première étape du travail de terrain sur la généalogie du programme *Quiero mi Barrio*. Après avoir réalisé un certain nombre d'entretiens-pilotes, un questionnaire définitif a pu être appliqué pour aborder le sujet de la formulation de la politique au travers de différentes questions, à savoir : quels acteurs ont été engagés dans sa création, quels ont été les principes, la définition du problème public à résoudre (diagnostic), les cadres conceptuels utilisés et les raisons de leur usage, quel a été le rôle donné aux associations de la société civile et au travail de participation citoyenne proposé, entre d'autres.

Ensuite, grâce aux informations recueillies pendant la première étape, à partir des entretiens mais aussi des documents institutionnels, il a été possible de reformuler la question de la recherche, de préciser la problématique et de dessiner les objectifs de la recherche pour la deuxième étape du travail de terrain, consistant en la mise en œuvre de la politique de quartiers. Néanmoins, la reformulation de la question de recherche a mis du temps à se faire. Ce qui a toutefois été évident, après la première étape, c'est qu'il était indispensable d'étudier l'installation et la réalisation du programme, afin de compléter la compréhension de l'action publique, en considérant les « exécutants » et les habitants, en tant qu'acteurs et protagonistes.

Pour la deuxième étape, nous avons travaillé un questionnaire pour chaque type d'acteur, en orientant les questions sur sa participation dans le programme, vers les problèmes que le programme prétendait résoudre, vers les changements produits et vers le processus de participation citoyenne pour la mise en place du *Conseil du Quartier pour le Développement* (CVD) et pour la signature du *Contrat du quartier*.

Ainsi, avons-nous été amenés à poser la question de recherche suivante : **comment les nouvelles approches territoriale et participative se déploient-elles pendant l'installation et la mise en œuvre du programme ? Comment interagissent-elles et même se mettent-elles en contradiction ?** Avec pour **hypothèse** : derrière la prévalence du cadre conceptuel « réhabilitation des quartiers » sur celui de « régénération urbaine », ou encore de celui d'« intégration sociale » sur celui d'« intégration sociale urbaine » – tous utilisés par les *formulateurs* lors des entretiens – **l'approche participative n'a-t-elle pas fini par « absorber » l'approche territoriale** comme l'illustre la déclaration suivante :

«... l'équipe directive du programme a considéré qu'il s'agissait d'une occasion de créer un programme avec une grande participation des habitants ; et ils (les membres de l'équipe) ont considéré que si le programme travaillait de manière séparée de la logique de la participation et du 'gouvernement des citoyens', ils risquaient de créer un programme plutôt de régénération urbaine, mais pas suffisamment participatif... » (Claudia Bustos, membre de l'équipe du PQMB 2006-2010).

Cela répond à plusieurs raisons qui seront abordées plus tard, mais notons ici qu'elles sont liées à des enjeux politiques, à des limitations de ressources économiques – ou plutôt bureaucratiques – et aussi humaines, à des conceptions controversées du rôle de l'État, qui toutes questionnent le fait que ce programme innovateur a effectivement comporté un changement de référentiel dans l'action publique urbaine chilienne.

Finalement, **une question de recherche autour de la notion d'empowerment** travaillée lors du développement du programme émerge aussi des réflexions de la première étape du travail de terrain. Quand les interlocuteurs-clés parlent de participation des habitants, ils parlent aussi d'*empowerment* (*empoderamiento*). Néanmoins, ce concept n'a pas une définition unique : certains le définissent comme le niveau le plus élevé de la participation, au-dessus de la participation informative, consultative, et gestionnaire (suivant l'échelle de participation de Sherry Arnstein, 1969) ; d'autres parlent plutôt d'autonomie et de renforcement des capacités de l'organisation du *Conseil de Quartier pour le Développement* (CVD) pour qu'elle persiste dans le temps. Pour les premiers, la possibilité de faire partie du processus de prise des décisions est un élément-clé ; pour les seconds, le contrôle citoyen est l'élément-clé, contrôle notamment sur les travaux construits dans les quartiers, mais aussi sur l'exécution du *Contrat de quartier*.

Ainsi, l'idée d'un *empowerment* des habitants est très présente dans le programme et liée plutôt au concept de *coproduction* des quartiers, nécessaire à la pérennité ou à la durabilité des travaux réalisés. L'hypothèse du programme *Quiero mi Barrio* est que, pour la réhabilitation des quartiers délabrés, les habitants doivent participer à leur propre développement. Si cela ne fonctionne pas, il est hautement probable que les habitants ne feront pas un bon usage des améliorations des infrastructures construites par le gouvernement et les quartiers seront à nouveau détériorés.

En conséquence, il est légitime de se demander si l'*empowerment* travaillé par le programme est **un empowerment instrumentalisé ou un empowerment comme outil de transformation sociale** (Bacqué et Biewener, 2013). En d'autres termes, la notion d'*empowerment* développée par le *Quiero mi Barrio*, représente-t-elle une nouvelle expression de

l'instrumentalisation de la participation citoyenne au service des objectifs d'un programme ou constitue-t-elle vraiment un exemple quant au fait de « donner du pouvoir », des capacités, au niveau individuel et/ou collectif, permettant d'engager la transformation sociale des quartiers défavorisés ?

2. LES ÉLÉMENTS POUR LA LECTURE DE L'ACTION PUBLIQUE AUTOUR DU PROGRAMME QUIERO MI BARRIO

Après avoir exposé l'approche théorique et méthodologique de la recherche, ce sous-chapitre se propose d'élaborer un modèle d'analyse de l'action publique autour de la nouvelle politique urbaine chilienne de quartiers, notamment du programme *Quiero mi Barrio*. Le modèle d'analyse suppose non seulement un ensemble de variables ou d'outils, mais aussi une logique dans l'analyse présentée. Ainsi, la section inclut, en premier lieu, le choix des propositions de « clés de lecture » de l'action publique.

En deuxième lieu, nous présentons les nouvelles approches territoriale et participative, lesquelles représentent deux dimensions qui traversent toute la recherche et qui font partie de l'objet d'étude, à savoir, le programme *Quiero mi Barrio* (PQMB). En troisième lieu, sont présentés les trois grands moments du processus d'élaboration de la politique qui structurent ou organisent la présentation des résultats : la généalogie, l'installation et le développement du PQMB, en prenant conscience que l'évolution de la politique a toujours été interactive et que le cadre séquentiel d'analyse est une simplification.

2.1 Des variables d'analyse de l'action publique

Cet exercice aide à décomposer une réalité complexe. En effet, à mesure que le travail de terrain avançait, surtout pendant les entretiens avec les différents acteurs sur la formulation et l'installation de la politique, des **dimensions** ou des **facteurs déterminants** ont été identifiés, lesquels se sont répétés à plusieurs reprises lors des entretiens :

- les **acteurs** et leur niveau d'implication dans la conception de la politique et leur marge d'action en fonction de leur position dans le système d'acteurs ;
- les **idées** et notions des acteurs sur les principes du PQMB ;
- les **intérêts** (quoique cachés) des acteurs qui ont participé au développement du programme ;
- la forte **détermination du cadre institutionnel** dans lequel les acteurs ont interagi ;
- la **transformation institutionnelle** grâce à la nouvelle politique (ou l'inexistence ou la capacité relative à une telle transformation institutionnelle, dans certains moments ou cas) ;
- la **création d'instruments** qui, éventuellement, révèlent des transformations plus profondes (notamment le *Contrat de quartier* et le *Conseil de quartier pour le développement*) ;

- la **dimension politique** quant à l'influence des partis politiques dans l'institution (le ministère du Logement et de l'Urbanisme) et dans le processus de formulation du PQMB ;
- les **ressources** économiques, humaines, entre autres – représentant tantôt un avantage, tantôt un désavantage –, etc.

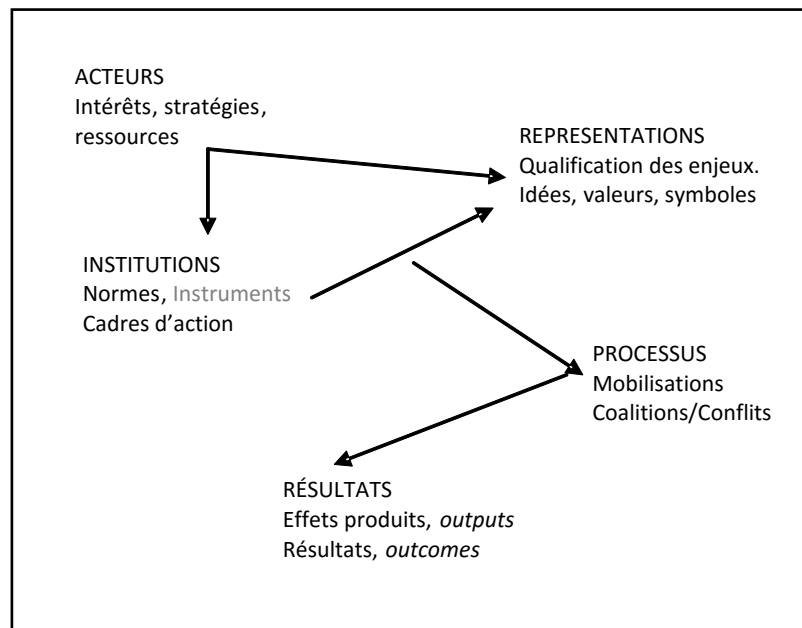
Cette identification des dimensions à partir du terrain est en ligne avec les observations de Lascoumes et Le Galès (2012) qui affirment que « la majorité des travaux contemporains sur l'action publique prennent en compte les acteurs, leurs échanges et le sens qu'ils leur donnent, mais aussi les institutions, les normes, les procédures qui gouvernent l'ensemble de ces interactions, ainsi que les représentations collectives » (Lascoumes et Le Galès, 2012 : chapitre 1, section 1, para. 4).

- Subirats *et al* (2008), proposent que l'analyse des politiques publiques soit transversale et se base sur les « **principales clés de lecture des politiques publiques** » : les acteurs, les ressources et le cadre institutionnel. Les acteurs peuvent être publics ou privés, empiriques ou intentionnels ; les ressources sont de dix types différents – juridiques, humaines, économiques, cognitives, interactifs, de confiance, chronologiques, d'infrastructure, de support politique, et de violence.
- Lascoumes et Le Galès (2012), utilisent un **modèle interactif d'analyse de l'action publique, basé sur cinq variables**, reliées entre elles : acteurs, représentations, institutions, processus, et résultats. Les acteurs peuvent être des individus ou des collectifs, dotés d'intérêts (matériels et/ou symboliques), de ressources, ainsi que d'une certaine autonomie, en capacité de faire des choix. Les représentations sont des cadres cognitifs et normatifs qui donnent du sens aux actions (les connectant aux valeurs et aux symboles). Les institutions représentent les cadres de l'action : les normes, les règles, les procédures qui orientent les interactions, ainsi que les instruments (qui constituent en fait un type particulier d'institutions). La combinaison des trois premières variables détermine le processus, ou les mobilisations des acteurs et leurs dynamiques d'échange et d'évolution dans le temps. Finalement, les résultats sont les effets sur les organisations et les comportements (*outputs*), et les conséquences ou les impacts sur le problème que l'action publique veut traiter (*outcomes*) (voir Figure N°7).
- Pariel et Surel (2005), proposent l'usage des « **Trois I** » pour analyser l'État en action : **intérêts, institutions et idées**. Travailler les intérêts implique d'identifier les acteurs concernés dans le domaine étudié, leurs préférences et leurs stratégies, ainsi que leurs conflits et leurs coopérations. Travailler sur les institutions suppose de percevoir comment le tissu plus ou moins ancien et étroit de règles, de pratiques et de cartes mentales ancrées pèse sur les comportements des acteurs concernés. Finalement, les idées sont les dimensions cognitives et normatives des processus analysés et conceptualisés de manière différente selon les auteurs qui ont étudié ce domaine (parmi eux, Müller, Jobert, Hall, Sabatier) : soit des *paradigmes*, des *référentiels* ou des *systèmes de croyances*.
- Musselin (2005), fournit **trois postulats** avec lesquels s'engager dans la démarche de l'analyse des politiques publiques, dans le contexte de ce que l'auteur appelle une sociologie de l'action organisée. Ceux-là sont : primauté des acteurs sur les structures, rationalité limitée et multimodalité de leurs comportements, importance des relations de pouvoir. Ces postulats

structurent la collecte de données et orientent le terrain qui, à travers un nombre suffisamment important d'entretiens et la comparaison méthodique des différents discours des acteurs, permet la systématisation des résultats empiriques et l'élaboration de la problématique à travailler.

Les descriptions des cadres précédents sont, en général, assez similaires. Néanmoins, le cadre qui nous considérons le plus approprié est le modèle d'analyse de Lascoumes et Le Galès. Sa flexibilité et son caractère interactif, dans le sens que toutes les variables interagissent entre elles, peuvent contribuer à discerner diverses tonalités, là où les choses semblent être « en noir ou blanc ». Ainsi, nous empruntons la figure de ces auteurs pour représenter le modèle d'analyse, mais en ajoutant les *Instruments* d'une façon plus manifeste, car leur rôle dans cette recherche est considérable. Les auteurs affirment, toutefois, que les instruments sont un type particulier d'institution, au sens sociologique du terme : une institution constituant « un ensemble plus ou moins coordonné de règles et de procédures qui gouverne les interactions et les comportements des acteurs et des organisations » (North, 1990 dans Lascoumes et Le Galès, 2004 : 15).

Figure N°7 : Cinq variables de base de l'analyse de l'action publique et leurs combinaisons (Lascoumes et Le Galès, 2012)



L'analyse de chacune de ces variables et de leurs interactions est, selon les auteurs, un passage obligé dans l'analyse de l'action publique. Nous pouvons anticiper toutefois, quant aux possibilités pragmatiques de cette thèse et de l'objectif de recherche tracé, que les résultats des études de cas de deux quartiers ciblés par le programme *Quiero mi Barrio* ne seront pas

représentatifs de l'ensemble des effets produits par le programme et, donc, que la cinquième des variables du modèle de Lascoumes et Le Galès ne pourra être abordée que de manière relative.

Finalement, il est nécessaire de souligner que, dans le cadre de cette recherche, **une politique publique n'est pas un programme logique mais une expérimentation à observer** lors de la reconstruction et de sa mise en œuvre. Ainsi, les politiques publiques « sont des puzzles à résoudre compte tenu de la fragilité des moyens, de l'incertitude des fins et de l'importance de jeux d'acteurs dans la mise en œuvre » (Lascoumes et Le Galès, 2012 : Chapitre 1, section 2, para. 4). L'action publique est donc un espace sociopolitique construit par des techniques, des instruments, des finalités, des contenus, des projets d'acteur. Elle se définit « par du bricolage, de l'enchevêtrement de réseaux, de l'aléatoire, une multiplication d'acteurs, des finalités multiples, de l'hétérogénéité, de la transversalité des problèmes, des changements d'échelles des territoires de référence » (Lascoumes et Le Galès, 2005 : Introduction, section 3, para. 5). Même si les auteurs cités se réfèrent au contexte européen du XXe siècle, la description donnée est parfaitement susceptible d'être appliquée au contexte chilien dans lequel cette thèse s'insère.

2.2 Les dimensions de contenu autour du programme *Quiero mi Barrio*

En ce qui concerne le cadre conceptuel de la thèse, **les approches territoriale et participative représentent les dimensions ou axes thématiques de l'objet d'étude**, à savoir, l'action publique autour du programme *Quiero mi Barrio*. Dans les chapitres 1 et 2, nous avons rappelé comment le problème public au sujet des quartiers défavorisés est construit, notamment en utilisant les concepts de l'exclusion sociale dans le milieu urbain, la pauvreté urbaine, etc. Ensuite, dans le chapitre 3, nous avons rappelé, à partir des exemples de la France et les États-Unis et d'une contextualisation du cas chilien, les réponses apportées à un tel problème public, c'est-à-dire, les plans ou modèles d'intervention en réhabilitation de quartiers défavorisés.

Dans les deux types de réhabilitation de quartiers, français et étatsunien, les approches territoriale et participative sont des éléments constitutifs des réponses au problème de la pauvreté urbaine. Cela veut dire qu'une approche territoriale de lutte contre l'exclusion en faveur des zones urbaines défavorisées s'est mise en place – la politique de la ville dans le cas français et la politique de soutien aux *Community Development Corporations* dans le cas étatsunien – approche territoriale qui requiert la participation et le partenariat des habitants pour bien fonctionner. De la même manière, dans le cas du programme chilien étudié, ces perspectives de travail représentent des bases structurantes qui, de plus, articulent l'analyse tout au long du déploiement de cette thèse.

Ainsi, si les composantes « territoriale » et « participative » ne sont pas des dimensions exclusives au programme *Quiero mi Barrio*, en revanche, elles sont présentes généralement dans

le domaine de l'amélioration des quartiers défavorisés⁶⁰. Dans le cas chilien, ces approches représentent des **éléments d'analyse incontournables**, car elles sont les ingrédients qui expliquent le **caractère novateur** du PQMB, avec le quartier comme nouvelle unité d'intervention au sein du ministère de Logement et de l'Urbanisme.

L'information recueillie pendant le travail de terrain représente un corpus de contenu si riche, qu'il est possible d'identifier d'innombrables **sous-dimensions de contenu**, liées au sujet même de la politique urbaine de réhabilitation de quartiers et aux nouvelles approches proposées. Les dimensions territoriale et participative sont des approches conceptuelles « parapluies » ; en effet, il a été possible de les identifier dans les documents institutionnels du programme, avant l'application des entretiens. Néanmoins, pendant les entretiens de la première étape de recherche et les études des cas de la deuxième, nous avons pu aussi identifier d'autres thématiques liées aux approches territoriale et participative, dont le traitement dépend, par exemple, de l'acteur qui parle, du cadre d'action dans lequel le sujet s'insère, des instruments d'action publique mobilisés, etc. Ainsi, par exemple, le concept d'intégration sociale (urbaine) est défini de manière différente par les architectes et par les travailleurs sociaux du programme, les premiers se référant plutôt au thème urbain, s'assimilant ainsi à l'approche territoriale ; et les deuxièmes se référant davantage à l'intégration sociale des habitants à l'intérieur du quartier, se rapprochant donc plus de l'aspect participatif – ici les variables « représentations » et « acteurs » du modèle d'analyse de Lascoumes et Le Galès (2012), se manifestent de manière évidente (voir figure N°7).

Nous donnons ci-dessous les définitions des approches novatrices que la thèse continuera à approfondir, en laissant en suspens l'analyse des sous-dimensions de contenu apparues lors du travail de terrain et qui seront présentées dans les chapitres sur la généalogie et le développement du programme. Nous verrons, par exemple, des thématiques comme la cohésion sociale, le capital social, l'*empowerment*, la coproduction, l'intégration sociale (urbaine), la durabilité, la régénération urbaine, l'autogestion communautaire, etc. Bref, c'est la *grounded theory* qui détermine cette manière d'organiser l'information recueillie : les sous-dimensions découvertes peuvent être expliquées à partir du contexte du programme. Il convient donc de les présenter lors de l'étape « de vie » du programme *Quiero mi Barrio* dans laquelle elles sont nées et se sont formées.

⁶⁰ Nous pouvons aussi mentionner les cas d'autres expériences du travail territorial et participatif comme Die Soziale Stadt en l'Allemagne, Neighbourhood Renewal Strategy en l'Angleterre, la Llei 2/2004 de millora de barris en Catalunya, entre autres.

2.2.1 Définitions de la nouvelle approche territoriale du programme *Quiero mi Barrio*

a. L'approche territoriale de l'action publique dans les quartiers défavorisés

L'approche territoriale dans l'action publique peut être définie comme la façon d'agir ou comme le traitement d'un problème public dans l'espace géographique et politique-administratif où il se produit⁶¹. Au sujet des quartiers sensibles, l'approche territoriale correspond à une action publique (dès lors institutionnelle) en faveur des zones urbaines défavorisées, ce qui implique de cibler des populations spatialement définies, au-delà des logiques catégorielles des politiques sociales classiques, comme celle des bénéficiaires individuels. Cette action vise la mise en œuvre d'une action compréhensive dans les quartiers, en appelant l'articulation avec plusieurs secteurs publics, traditionnellement dissociés (Avenel, 2007).

b. Définition conceptuelle de l'approche territoriale du programme *Quiero mi Barrio*

En ce qui concerne cette recherche, et à partir des documents institutionnels de description du programme *Quiero mi Barrio*, nous pouvons **conceptuellement** définir **l'approche territoriale** comme une perspective d'action publique qui cible son attention sur des **territoires qui présentent des problèmes** de détérioration d'infrastructures, de ségrégation urbaine et de vulnérabilité sociale (Décret N°14. 22.01.2007 ; MINVU, 2007a, 2008a, 2008b) ; il faut ajouter à cette définition le type de **réponse** que l'institution donne au problème public qu'elle tente de résoudre : un **ciblage** territorial des ressources et une **gestion** urbaine globale et multi-ministérielle. Même s'il existe plusieurs reformulations au long du programme, nous avons préféré les simplifier selon deux moments. Ainsi, pendant le processus de formulation et reformulation du programme *Quiero mi Barrio*, nous pouvons reconnaître trois composantes, qui ont toutefois des variations pour les deux premières, pour ce qui est de leur spécificité.

⁶¹ Définition personnelle à partir des simples lexiques « approche » et « territoire ».

Tableau N°16 : Formulation et reformulation des composantes conceptuelles de l’approche territoriale du programme *Quiero mi Barrio*

Formulation (au début du programme)	Reformulation (à la fin du programme)
<ul style="list-style-type: none"> • Quant au problème public qui tente d’attaquer, l’approche territoriale vise des quartiers urbains vulnérables qui montrent une détérioration des infrastructures urbaines et environnementales, une ségrégation urbaine et une vulnérabilité sociale. • La réponse à ce problème implique une focalisation territoriale des fonds publics ou la répartition territoriale des dépenses, dont les bénéficiaires sont des quartiers (au-delà de l’individu ou de la famille); en d’autres termes, il s’agit d’un ciblage territorial des dépenses publiques versus un ciblage individuel traditionnel utilisé pour résoudre les problèmes urbains et du logement. Cette innovation du programme est même renforcée car les investissements sont directs, ce qui implique un montant pour chaque quartier (300 millions de pesos chiliens, soit 447 903 d’euros) • L’approche territoriale admet les restrictions des politiques ministérielles et la nécessité d’une gestion urbaine globale et multi-ministérielle (étant donné la complexité des quartiers à travailler). 	<ul style="list-style-type: none"> • Quant au problème public, l’approche territoriale vise les « Avec Abri » ou les quartiers urbains pauvres qui sont le résultat de la politique de logement social précédente, ancrée exclusivement dans le déficit de logements, provoquant des effets négatifs en termes de qualité de vie et de ségrégation urbaine. Le gouvernement admet qu’il existe un problème avec le parc de logements sociaux existant, et le prend en charge. Les problèmes principaux autour des « Avec Abri », sont : la concentration spatiale des inégalités, la dégradation d’infrastructure urbaine et environnementale et la vulnérabilité sociale. • La réponse à ce problème continue de s’appuyer sur une focalisation territoriale, mais le type d’investissement change dans le futur programme : la répartition des dépenses se fait par des subventions publiques par appels d’offre (indirects). (Changement après une évaluation du ministère de Finances (2010), qui a déterminé de ne pas placer la promesse d’une grande quantité de ressources comme point de départ pour la participation citoyenne). • L’approche territoriale se poursuit dans le discours avec l’intention d’une gestion urbaine globale et multi-ministérielle.

La raison principale de considérer la gestion globale et multi-ministérielle comme élément constitutif de l’approche territoriale est que l’énorme complexité des territoires à travailler implique, non seulement un type de focalisation de ressources, mais une *manière* de travailler. En effet, le même programme reconnaît l’existence des variables allant au-delà de ses objectifs et de ses attributions ministérielles, et recourt à d’autres secteurs publics pour les aborder.

En ce qui concerne les variations entre la formulation et la reformulation de l’approche territoriale, la première composante ajoute, dans un **deuxième** temps, **les causes du problème public** à travailler, à savoir les faits qui provoquent le problème connu comme les « Avec Abri »,

sujet qui commence à être inclus explicitement dans les documents institutionnels du ministère à la fin de la période du programme 2006-2010. Cette variation a été constatée grâce aux entretiens faits avec les *formulateurs* et les interlocuteurs ayant participé – directement ou indirectement – à la formulation du PQMB : tandis que les documents institutionnels initiaux mobilisent la question des *quartiers vulnérables*, les interlocuteurs (la totalité) ont parlé des « Avec Abri » comme d'un principe-clé dans le changement proposé par le programme – les quartiers urbains pauvres résultant de la politique de logement social précédente qui visait exclusivement à la diminution du déficit de logements, provoquant ainsi des effets négatifs quant à la qualité de vie et à la ségrégation urbaine.

Même si les interlocuteurs mentionnent que ce « nouvel acteur » de la politique urbaine chilienne a été présent dans les **discours** lors de séminaires, de réunions d'équipe et d'autres activités vers le début du programme, il a été explicitement inclus vers la fin. Cela veut dire que ni les Termes de Référence (appel d'offres), ni les documents de travail, parmi d'autres outils d'orientation ou de « feuille de route » du début du programme, n'ont inclus une description du problème des **nouveaux pauvres urbains** « Avec Abri ». Les raisons ont pu être, en grande partie, politiques, car cela impliquait de reconnaître une erreur des précédentes politiques publiques de logement de la *Concertation des partis pour la démocratie*, déstabilisant ainsi le scénario politique de Michelle Bachelet. Ce sujet est approfondi dans le chapitre sur la généalogie du programme.

Il est toutefois intéressant de remarquer que la seule exception d'un texte officiel dans lequel le programme parle de « logements sociaux » est le document de description du programme de l'année 2007 (novembre) (MINVU, 2007a)⁶². Pendant la première étape du travail de terrain (année 2011), nous avons pu accéder à une présentation PowerPoint d'une des premières introductions au programme *Quiero mi Barrio* présentée lors d'un séminaire organisé par la Faculté latino-américaine des sciences sociales (FLACSO) à Santiago (mai 2006), dans laquelle l'équipe provisoire du programme mentionnait « des pourcentages plus élevés de logements sociaux » comme un des critères pour la sélection des communes⁶³. Cependant, au même moment, en avril 2006, la *Minute pour la sélection de quartiers* n'a pas inclus les logements sociaux comme critère de sélection des communes⁶⁴. Ce type de contradiction montre que le problème public n'a pas encore été délimité et laisse entrevoir des débats internes au ministère au sujet du ciblage du programme.

En effet, dans le document de description du programme (octobre 2008), « logements sociaux » n'est plus utilisé comme cadre de référence ou contexte dans lequel le programme agit. Par ailleurs, dans le premier document (2007), les notions de « cohésion sociale », « régénération urbaine » et « travail interministériel » sont avancées comme les concepts à la base du dessin

⁶² Le document mentionné était accessible sur le site web du MINVU en 2007. Il n'est actuellement plus disponible, mais devrait pouvoir se trouver grâce au système de transparence du gouvernement chilien.

⁶³ Les autres critères étant (mai 2006) : des communes de plus de 70 mil habitants ; des villes de plus de 100 mil habitants ; et des communes avec plus de 10% de population pauvre selon l'enquête socioéconomique CASEN 2003.

⁶⁴ Les critères étaient : (i) des communes de plus de 75 mil habitants urbains ; (ii) des communes de moins de 75 mil habitants formant part de villes ou centres urbains de plus de 100 mil habitants et concentrant la pauvreté (premier et deuxième quintiles de revenu selon enquête CASEN 2003) ; (ii) toutes les capitales régionales.

programmatisée. En revanche, dans le deuxième document (2008), les termes sont plus ambigus : « ségrégation socio spatiale » liée aux « standards limités de la construction massive » (de logements sociaux ?), lesquels ont conduit à un important degré de détérioration urbaine dans « certaines zones des villes » ; ou encore « exclusion », utilisé en référence à des situations **individuelles**, non comme une exclusion urbaine ; « équité », comme cadre des politiques publiques au niveau général du pays et comme équité « digitale », c'est-à-dire, permettant l'accès ou la connectivité technologique. Seule l'idée d'une « concentration spatiale des inégalités » est utilisée de manière similaire dans les deux documents.

Bref, les **documents d'orientation ou d'instruction** pour l'exécution du programme, tels que les *Termes de Référence* pour la mise en œuvre, le *Manuel de procédures du programme*, la *Minute pour la sélection des quartiers*, etc., n'utilisent pas les éléments conceptuels des documents **descriptifs** du programme. Comme si ces derniers déclaraient les intentions, ou un discours dans l'institution, et les documents d'instruction imposaient les vraies règles du jeu. Finalement, une deuxième variation lors du processus de reformulation du programme porte sur la répartition des dépenses, dans laquelle on passe d'un investissement direct à un système de subventions publiques par appel d'offre (année 2011 et subséquents).

c. Définition opérationnelle de l'approche territoriale du programme *Quiero mi Barrio*

La **définition opérationnelle** de l'approche territoriale sera construite à partir des premières grandes motivations urbaines qui ont donné vie au programme et qui ont été formulées dans les discours ou les raisons de son existence, non seulement dans les documents de description, mais aussi au cours des entretiens de la première étape (soit 26 interlocuteurs). Même si le programme a institutionnellement ou officiellement utilisé le concept de **vulnérabilité**, les idées **d'exclusion sociale** des « **Avec Abri** » existent toujours dans les **discours** des *policymakers*. Les notions de ségrégation socio urbaine, d'équité urbaine, d'inégalité en matière d'accès aux services, aux espaces verts, ainsi que la plus forte concentration spatiale des problèmes sociaux (violence, criminalité, chômage, décrochage scolaire, entassement, toxicomanie, parmi d'autres), sont également mentionnées dans les documents du programme.

Néanmoins, bien que le programme inclut ce **discours** sur l'existence des « nouveaux pauvres urbains avec abri », lesquels sont un produit de la même politique de logement chilienne, nous pouvons observer, de manière générale, que la répartition territoriale des dépenses du PQMB est orientée, dans une proportion importante, vers des quartiers qui ne sont pas des ensembles de logements sociaux (voir figure N°16 à la page 242, « Emplacement des quartiers sélectionnés dans la Région Métropolitaine du Chili », qui montre les quartiers du programme, les ensembles de logements sociaux (1980-2000) et les territoires avec dégradation urbaine et environnementale).

La sélection des quartiers du programme répond donc à des critères de « **vulnérabilité** », notion qui a toutefois été si flexible qu'elle a permis d'inclure des quartiers ne ressemblant pas aux quartiers des « **Avec Abri** ». Par exemple, des quartiers péricentraux, différents des quartiers

périphériques, car les premiers se trouvent localisés dans la ville, ce qui offre davantage de possibilités d'intégration, notamment en matière de mobilité – et, donc, plus des opportunités de trouver un emploi –, et plus d'accessibilité aux services. Ou même des quartiers « emblématiques » du point de vue du patrimoine de l'architecture et l'urbanisme chilien, mais qui, comparativement aux quartiers périphériques, sont beaucoup moins défavorisés (comme la *Villa Portales* dans la commune d'*Estación Central*).

En outre, l'opérationnalisation de l'approche territoriale doit, bien sûr, prendre les éléments opérationnels du programme⁶⁵ : la stratégie d'intervention de quartiers du PQMB se déployant au travers d'un **Projet Global de Réhabilitation du Quartier** qui comprend les composantes d'investissement **direct** :

- Le **Plan de Gestion des Travaux**
- Le **Plan de Gestion Sociale**

Et une troisième composante d'investissement **indirect** :

- Le **Plan de Gestion Multi-ministérielle** : investissements multi-ministériels canalisés au travers d'un réseau d'institutions publiques externes au ministère du Logement et de l'Urbanisme, pour développer des initiatives, lesquelles, par leur spécificité ou leur complexité, ne peuvent être assumés par le PQMB.

Le tableau N°17 synthétise l'opérationnalisation de l'approche territoriale avec les définitions conceptuelle et opérationnelle de ses composantes, en incluant les objectifs, méthodologie et les produits emblématiques des plans qui concrétisent le travail. En observant le tableau, nous remarquons comment la **vulnérabilité sociale** qui caractérise les territoires à travailler est opérationnalisée seulement en raison de certains de ses éléments :

- un « faible sentiment d'appartenance » et
- une « détérioration des relations sociales »

Le reste des éléments est délégué à d'autres secteurs publics de l'État, car le programme ne peut pas l'affronter lui-même. Ainsi, le **Plan de Gestion Sociale** correspond plutôt à un plan de **participation citoyenne**, complémentaire au Plan de Gestion des Travaux, et consiste en un travail d'animation socioculturelle pour améliorer la convivialité dans le quartier. Le « **social** » dans sa **conceptualisation** aborde à la fois, les **relations sociales** et les **problèmes sociaux** qui affectent le quartier ; mais **opérationnellement**, le « **social** » traite seulement du premier aspect (**relations sociales**) et les deuxièmes (les problèmes sociaux) restent dépendants de la collaboration d'autres institutions dans le *Plan de Gestion Multi-ministérielle*.

⁶⁵ Opérationnalisation basée sur les documents : MINISTERIO DE HACIENDA, 2010 ; MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO DE CHILE, 2006a (Minute critères sélection quartiers) ; 2007a (Document du travail équipe PQMB) ; Décret Suprême N°14 22.01.2007 ; 2008b (Document du travail équipe PQMB).

La **ségrégation urbaine** subit le même sort. Il est mentionné dans la formulation, puis dans la reformulation du programme. Dans cette dernière, y est ajouté que l'une des causes de la ségrégation est la politique de logement chilienne précédente, axée exclusivement sur la quantité ou la réduction du déficit. La « concentration spatiale des inégalités sociales », une autre manière de parler de la ségrégation urbaine, n'est pas clairement opérationnalisée. En effet, dans le Décret Suprême N°14, article 2, qui règle le PQMB, la ségrégation est « une des situations » qui définissent la détérioration urbaine des quartiers, avec le déficit et la détérioration de l'espace public, les problèmes de connectivité (mobilité), etc.

Nous pouvons ajouter aussi la justification du programme, décrite dans l'évaluation réalisée par le ministère de Finances (2010), dans laquelle el PQMB « est une réponse aux problèmes de ségrégation sociale qui sont produits en raison de la dégradation urbaine et de la vulnérabilité sociale que montrent progressivement les zones urbaines (le programme pilote ne s'applique que dans les zones urbaines), en augmentant l'inégalité dans l'accès aux biens et aux services de leur résidents et en détériorant la qualité de vie d'une partie importante de la population à faible revenu » (Ministerio de Hacienda, 2010 : 18). Cela veut dire que dans les documents institutionnels, la **ségrégation urbaine est à la fois** :

- Une situation ou une dimension de la détérioration urbaine ;
- Un problème *produit par* la dégradation urbaine et la vulnérabilité sociale de certaines zones urbaines à faible revenu ;
- Un objectif à long terme : la diminution de la ségrégation socio-urbaine serait le résultat de plusieurs interventions du programme qui contribueraient de manière progressive à niveler les écarts et les contrastes entre quartiers, communes et villes, en ce qui concerne les infrastructures et les équipements communautaires (SUR Profesionales, 2009 : 24)⁶⁶ ;
- Une des clés significatives incorporées par le programme dans son **discours ainsi que dans les débats politico-urbains sur la réhabilitation de quartiers** (conjointement à la confiance, à l'inégalité urbaine, à la citoyenneté et la participation), discours qui valorisent les actions publiques globales dans les territoires, en reliant le social et le spatial.

Une des conclusions des principales évaluations du programme (Sur Profesionales, 2009 ; Ministerio de Hacienda, 2010) indique que, du moment qu'il n'existe pas de caractérisation précise des critères de définition et de mesure de la « dégradation urbaine », il sera difficile de focaliser les investissements avec certitude, surtout si l'on ne peut pas préciser s'il s'agit d'un problème de déficit, de couverture, de qualité, d'entretien, ou de tous, avec divers degrés d'importance ou de pondération. En effet, plus tard dans ce chapitre, notamment dans les « modalités de choix de quartiers du programme *Quiero mi Barrio* », nous verrons aussi que les deux dimensions, dégradation urbaine et vulnérabilité sociale, ne sont pas clairement définies par le programme, ce qui semble mener à une sélection de quartiers à partir de la perception (subjective) au niveau régional et/ou local. Une démonstration concrète en est l'étude des typologies des quartiers⁶⁷, qui a été commandée par le Secrétariat exécutif du programme à la fin de l'année 2008, et qui

⁶⁶ Traduction personnelle de l'espagnol.

⁶⁷ Recuperación de 200 barrios. Hacia la construcción de tipologías. Publicación de resultados del estudio "Caracterización de 200 barrios y construcción de tipologías", encargado por el MINVU a Habiterra S.A., en el marco del Programa de Recuperación de Barrios. Santiago de Chile, 2010c.

montre la nécessité de compter avec davantage d'éléments d'évaluation pour les processus de sélection (SUR Profesionales Consultores, 2009).

Comme il est possible de le constater, le manque de définitions stabilisées est une situation assumée par le programme. Au moment de la conception et de l'opérationnalisation des éléments programmatiques, la **carence d'indicateurs** au niveau de quartier a été dramatique, empêchant une meilleure formulation. Il est plus discutable l'insuffisance de précision **au niveau conceptuel**, comme dans le cas de la ségrégation urbaine : comment un phénomène si complexe pourrait-il faire partie d'une dimension appelée « détérioration urbaine » ? Est-il raisonnable de soulever l'hypothèse que quelques améliorations d'espaces publics dans les quartiers défavorisés permettront, à long terme, une diminution de la ségrégation socio-urbaine ? Quelle place occupent les causes et les sources d'une telle ségrégation ? Est-il possible pour le programme *Quiero mi Barrio* d'affronter ce problème de ségrégation urbaine ? Pourquoi les logements sociaux ont-ils disparu comme critère de choix des quartiers, alors que le discours des « Avec Abri » a été déclaré comme le plus consensuel dans le scénario des politiques socio-urbaines chiliennes au début du programme ? Nous nous proposons d'observer et de décrire le processus dans lequel ces ambiguïtés ont eu lieu.

Finalement, même si le programme a suivi son cours avec l'intention d'une gestion urbaine globale et multi-ministérielle, il faut mentionner que ce type de gestion n'est pas obligatoire pour les autres secteurs publics avec lesquels le MINVU veut travailler. Il n'existe ni lois ni décrets qui obligent à accomplir son exécution. Ainsi, la gestion globale et multi-ministérielle reste faiblement opérationnalisée, sous forme de « Comités interministériels » et, à long terme, sous forme d'un « Futur Agenda » travaillé au niveau du « Plan de Gestion de ressources Complémentaires » (*Plan de Gestión Recursos Complementarios*) – plan qui accompagne le « Plan de Gestion de Travaux » (PGT) et le « Plan de Gestion Sociale » (PGS) pendant la mise en œuvre du programme (deux ans au total). En bref, l'approche territoriale a commencé, incontestablement, à être fondée avec d'innombrables difficultés. Le tableau suivant inclut l'opérationnalisation de l'approche territoriale. Elle est construite à partir des documents d'évaluation du programme, et ensuite corroborée et complétée à partir de la consultation des documents institutionnels du ministère.

Tableau N°17 : Définition conceptuelle et opérationnelle de l’approche territoriale du programme *Quiero mi Barrio* et ses composantes

Définition conceptuelle d’approche territoriale <i>Quiero mi Barrio</i>	Définition conceptuelle des composantes	Définition opérationnelle des composantes
<p>(1)</p> <p>COMPOSANTE PROBLÈME PUBLIC</p> <p>Documents formulation (début programme) : Perspective d’action publique qui centre son attention sur des quartiers urbains vulnérables qui montrent une détérioration urbaine, ségrégation urbaine et vulnérabilité sociale.</p> <p>Documents reformulation (fin programme) : Perspective d’action publique qui centre l’attention sur « Les Avec Abri » ou les quartiers urbains pauvres qui sont le résultat de la politique de logement social précédente ; les principaux problèmes sont la concentration spatiale des inégalités, la dégradation urbaine et la vulnérabilité sociale.</p>	<p>a. Dégradation urbaine :</p> <p>Déficit ou détérioration de l’espace public, d’infrastructure et/ou équipements collectifs, ségrégation urbaine, image environnementale dégradée, problèmes de connectivité ou d’accessibilité (mobilité), etc.</p>	<p>PLAN DE GESTION DE TRAVAUX DU POGRAMME</p> <p>Objectif : contribuer à une accessibilité et à une mobilité adéquates pour les quartiers au sein de leur commune, à ce qu’ils y aient des lieux de rencontre, récréatifs, sportifs, culturels, éducatifs et sociaux, à ce qu’ils soient tous bien équipés et d’accès facile (pour piétons et/ou véhicules), les voies mises en œuvre pour le transit calme, etc.</p> <p>Méthodologie : met l’accent sur la réhabilitation des espaces communs, la promotion de la diversité des usages et des utilisateurs, comme l’articulation, la proximité et la connexion spatiale entre ces espaces et les espaces résidentiels.</p> <p>Produits emblématiques : plan directeur des travaux, travail de confiance, Télécentre, plan d’entretien et d’administration des travaux.</p>
	<p>b. Vulnérabilité sociale :</p> <p>Habitants ayant un faible sentiment d’appartenance, stigmatisation négative, détérioration des relations sociales, insécurité, concentration de problèmes dans les domaines de l’éducation, des loisirs et de la culture, manque d’esprit entrepreneur, et population vulnérable : désertion scolaire, jeunes désœuvrés, mères adolescentes, femmes célibataires chefs de famille, personnes âgées, chômage, etc.</p>	<p>PLAN DE GESTION SOCIALE DU PROGRAMME</p> <p>Objectif : Améliorer les niveaux d’intégration sociale, la promotion de la participation des habitants autour de la réhabilitation des espaces publics et les conditions environnementales (toujours liée au travail exécuté) ; renforcement des réseaux sociaux et de voisinage. Il est associé à la mise en œuvre du modèle intégral de réhabilitation.</p> <p>Méthodologie : ce plan est conçu comme une composante complémentaire au Plan de Gestion de Travaux ; favorise la participation des habitants autour de la réhabilitation des espaces publics et l’amélioration des conditions environnementales ; renforce les réseaux sociaux et de voisinage dans le quartier.</p> <p>Produits emblématiques : (i) plan d’initiatives sociales (surveillance et contrôle des travaux, activités d’embellissement, développement des produits des composants transversales du programme) ; (ii) plan d’action communicationnelle (activités d’information dans le quartier et communication des événements importants avec des autorités) ; CVD ; Plan du travail du CVD (Contrat de quartier).</p>

<p>(1)</p> <p>COMPOSANTE PROBLÈME PUBLIC</p> <p>(continuation)</p>	<p>c. Ségrégation socio-urbaine ou concentration spatiale des inégalités :</p> <p>« Une des caractéristiques de la croissance accélérée des villes chiliennes, notamment à partir de la 2ème moitié du siècle dernier, est la ségrégation socio-spatiale et les standards ajustés de la construction massive, lesquels ont conduit à d'importants degrés de détérioration urbaine dans certaines zones des villes. Le résultat consiste en l'existence de quartiers délabrés, de territoires urbains ayant une mauvaise connectivité ou accessibilité routière et aux transports en commun (...) de croissants degrés d'insécurité et d'une concentration de problèmes sociaux tels que la toxicomanie, l'économie de la drogue, la délinquance (...) le décrochage scolaire, etc. » (MINVU, 2008a, 2008b).</p> <p>Mention aussi des concepts d'exclusion sociale urbaine, d'inégalités en matière d'accès (et de qualité) aux services.</p>	<p>Il n'existe pas une opérationnalisation claire. Au début, le programme a inclus comme critère de sélection, « des communes avec des pourcentages plus élevés de logements sociaux », mais l'indicateur a été rapidement éliminé.</p> <p>Le plus évident est le critère de L'INTEGRALITÉ DES INTERVENTIONS : cette dimension du composant « problème public » passe, dans le contexte de cette recherche, au composant « type de gestion » de l'approche territoriale.</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ Les documents descriptifs du programme (MINVU, 2008b) mentionnent que le programme du gouvernement de Bachelet définit des « politiques publiques inclusives » (un système de protection sociale, des programmes pour améliorer la qualité de vie, la lutte contre la discrimination et l'exclusion, etc.). <ul style="list-style-type: none"> ➤ Dans les questions urbaines du programme gouvernemental, « les défis qui se sont posés au niveau de quartier, sont la ré-articulation des associations des habitants ; le développement de liens entre celles-ci et les institutions (à la fois locaux et ministériels) ; et l'amélioration observable de l'habitat » <ul style="list-style-type: none"> ▪ Dans ce contexte, le programme <i>Quiero mi Barrio</i> aborde ses défis basés sur l'intégralité des interventions, en attribuant la même importance aux aspects sociaux et aux projets d'infrastructure. Cette intégralité pose, de plus, le défi de l'interministérialité, au niveau national ainsi qu'aux niveaux régional et local.
---	---	---

(Continue)

(Suite Tableau N°17 : Définitions conceptuelle et opérationnelle de l’approche territoriale du programme *Quiero mi Barrio* et ses composantes)

Définition conceptuelle d’approche territoriale <i>Quiero mi Barrio</i>	Définition conceptuelle des composantes	Définition opérationnelle des composantes
<p>(2)</p> <p>COMPOSANTE FOCALISATION TERRITORIALE</p>	<p>a. Focalisation territoriale : Le programme se concentre sur les quartiers plutôt que sur les bénéficiaires en tant que sujets sociaux (individuels ou collectifs).</p>	<p>Le programme se focalise sur 200 quartiers distribués dans les 15 régions du pays et regroupés en fonction du degré de gravité par rapport au déficit et/ou la détérioration urbaine et sociale des quartiers. Jusqu’à en 2008, le programme distingue trois types de quartiers : vulnérables (90% du total), de haute gravité et emblématiques (priorité présidentielle).</p> <p>La sélection des quartiers, réalisée par le MINVU, a suivi 3 voies⁶⁸ :</p> <ul style="list-style-type: none"> i) Par mandat présidentiel de Michelle Bachelet (7 quartiers prioritaires emblématiques) ii) Selon le critère de revitalisation des villes portuaires (13 quartiers) iii) À travers un processus de sélection partagée à l’échelle régionale <p>Dans la dernière voie, la sélection est structurée en deux phases :</p> <p>1^{ère} phase. Sélection des communes, selon 2 critères généraux : (i) communes avec plus de 70.000 habitants ou qui font partie de villes en conurbation de 100.000 habitants ou plus ; (ii) communes avec pourcentage de pauvres supérieur à 10% (selon l’enquête socio-économique CASEN 2003).</p> <p>2^{ème} phase. Sélection de quartiers, selon 3 critères spécifiques tous identifiés selon l’avis de la municipalité responsable : (i) problèmes de détérioration urbaine ; (ii) problèmes de vulnérabilité sociale ; (iii) secteurs dans lesquels une synergie de ressources peut être expérimentée ; (iv) des quartiers constitués par 300 logements environ⁶⁹.</p>
	<p>b. Allocation des ressources : Répartition territoriale des dépenses publiques dans laquelle les investissements sont directs – ou l’offre de biens publics.</p>	<p>Allocation des ressources : Une quantité prédéfinie d’argent pour chaque quartier (l’offre précède la demande). Étant donné le grand défi de réhabiliter 200 quartiers pendant une seule administration présidentielle (4 ans), il a été absolument nécessaire de développer un système d’investissement ex-ante alternatif au système national d’investissement⁷⁰, dont les critères d’évaluation pour chaque projet contredisaient la logique des projets territoriaux et intégraux. En 2007 un Comité Technique national est créé comme alternative au système conventionnel.</p>

⁶⁸ Pour plus des détails, voir section 3.2.1. « Modalités de choix de quartiers et exécutants du programme *Quiero mi Barrio* ».

⁶⁹ Le critère (iii) est ajouté par l’évaluation du Ministerio de Hacienda 2010 ; le critère (iv) est ajouté par l’étude de SUR Profesionales Consultores 2009.

⁷⁰ Le SNI régit le processus d’investissement public au Chili et guide la conception, la mise en œuvre et l’évaluation des initiatives d’investissement qui demandent des fonds publics, initiatives sous forme de projets. <http://sni.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/quienes-somos/descripcion/> Consulté le 23 octobre 2014.

(Suite Tableau N°17 : Définitions conceptuelle et opérationnelle de l’approche territoriale du programme *Quiero mi Barrio* et ses composantes)

Définition conceptuelle d’approche territoriale <i>Quiero mi Barrio</i>	Définition conceptuelle des composantes	Définition opérationnelle des composantes
<p>(3)</p> <p>COMPOSANTE GESTION URBAINE GLOBALE ET MULTI-MINISTÉRIELLE</p>	<p>L’approche territoriale reconnaît les limites des politiques ministérielles et la nécessité d’une gestion urbaine globale et multi-ministérielle (étant donné la complexité des quartiers à travailler).</p> <p>GESTION GLOBALE :</p> <p>(i) Intégration physico-sociale : combine une offre de solutions urbanistiques avec l’exigence d’une responsabilité citoyenne pour maintenir les travaux construits dans le quartier et les relations sociales, visant l’amélioration de la qualité de vie de ses habitants. L’amélioration d’infrastructure agit comme une incitation à la participation citoyenne. Le CVD est primordial.</p> <p>GESTION MULTIMINISTÉRIELLE :</p> <p>(ii) Dans un deuxième temps : la gestion globale compromet une aspiration à la fois dans le domaine urbain et social, visant à réduire les inégalités. Cela implique, pour le moins, un travail interministériel (dans le même ministère et/ou avec d’autres secteurs</p>	<p>Pour l’opérationnalisation de cette composante nous pouvons emprunter l’opérativité d’un des plans de gestion stratégiques du programme, mais pour détailler les singularités de chaque sous-composante proposée, « globale » et « multi-ministérielle », dans la définition conceptuelle, nous ajoutons ici des éléments pour la gestion globale, qui a été identifié dans les documents.</p> <p>PROJET INTEGRAL DE RÉHABILITATION DU QUARTIER : Opérationnalise la gestion globale, définie comme l’intégration physico-sociale. Il inclut le Plan de Gestion des Travaux et le Plan de Gestion Sociale du Contrat de quartier (les autres problèmes plus complexes du quartier restent dans les <i>Annexes au Contrat de quartier</i> : initiatives sociales et/ou projets de travaux liés au Plan Intégral du Contrat de quartier, qui, même s’ils sont coordonnés par le programme, dépendront du financement et de la mise en œuvre d’autres programmes du MINVU ou d’autres secteurs publics ou privés, préalablement engagés).</p> <p>PLAN DE GESTION MULTIMINISTÉRIELLE INCLUT PAR LE PROGRAMME Objectif : Compléter le PGT et le PGS. Focaliser, de façon opportune et coordonnée, les ressources monétaires, humaines et/ou matérielles, externes au programme, qui peuvent compléter le travail de réhabilitation du quartier. La manière la plus efficace de les canaliser est de le faire à travers la gestion d’entités externes ou à travers d’autres programmes du ministère.</p> <p>Méthodologie : (i) rendre compatibles les instruments de focalisation des institutions publiques dont l’action est requise par le programme dans le polygone du quartier ciblé. Le programme devrait promouvoir une « sensibilisation » des institutions, de sorte qu’elles s’intéressent à contribuer à un objectif commun de réhabilitation globale des quartiers, en surmontant la logique de la planification ministérielle ; (ii) promouvoir la flexibilité et l’adaptation de l’offre multiministérielle, en l’adaptant aux besoins du territoire.</p>

<p>(3)</p> <p>COMPOSANT GESTION URBAINE GLOBALE ET MULTI-MINISTÉRIELLE</p> <p>(continuation)</p>	<p>qui sont liés au niveau de la demande ou du problème à résoudre).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dans l'urbain, l'intégralité est liée à l'approche territoriale : il souligne la possibilité de lier l'aménagement urbain aux différents niveaux territoriaux, en aspirant à atteindre des quartiers plus connectés, des villes plus intégrées (Agenda de la Ville). • Dans le domaine social, l'offre programmatique, à travers sa composante multiministérielle, tente d'aborder la question des exclus du développement économique, et à travers l'action interministérielle dans divers domaines tels que la culture, l'emploi, la décontamination, la connectivité numérique, la garde d'enfants et l'éducation, la sécurité publique, la santé et l'amélioration des logements. Le cadre de référence dans lequel le programme est inscrit, est la cohésion sociale, laquelle devrait définir la volonté d'atteindre des sociétés plus justes et plus démocratiques. 	<p>Produits emblématiques :</p> <p>(i) Comités interministériels et conventions ministérielles signées par le Secrétariat exécutif du programme, afin de répondre aux composants transversaux : participation citoyenne, identité, environnement, sécurité et connectivité numérique (SUBTEL, Conseil national pour la culture et les arts, la Division de la Sécurité publique, la Fondation <i>Integra</i> de jardins d'enfants et crèches)</p> <p>(ii) Agenda multi-ministériel régional : combine les demandes multiministérielles des quartiers aidés par la région avec l'offre publique existante qui pourrait répondre aux requêtes du quartier. Le programme aspire à installer une Table ou un Comité régional interministériel qui formalise les accords signés ;</p> <p>(iii) Menu MINVU : ensemble des lignes d'investissement ministériel qui peuvent être canalisées pour répondre aux besoins de logement ou d'espaces publics (nouveaux logements, amélioration des logements, programme de revêtement participatif, programme d'espaces publics, mis à jour de l'utilisation des terres, etc.). Le PQMB réoriente les demandes des habitants vers d'autres programmes ou fonds du ministère ;</p> <p>(iv) Plan multiministériel par quartier : à partir des demandes d'infrastructure et sociales identifiées dans le quartier, il priorise les problèmes qui requièrent de la participation multiministérielle dans les délais du programme, ainsi que d'autres qui vont au-delà et qui sont nécessaires pour la continuité de la réhabilitation du quartier ;</p> <p>(v) Futur Agenda : plan multiministériel d'initiatives à long terme qui donne de la continuité au projet global de réhabilitation initié par le programme et qui est accordé par le CVD et le Comité technique national du PQMB. Il est travaillé dans le « Plan de Gestion de Ressources Complémentaires ». Il inclut la continuité des initiatives multiministérielles et/ou du MINVU liées à la future image du quartier et qui ne parviennent pas à se concrétiser dans les délais d'exécution du programme (2006-2010), de même que l'identification de nouveaux projets et de nouvelles initiatives pour le futur développement du quartier et éventuellement des projets du Plan originel d'initiatives inachevées. Toutes les responsabilités institutionnelles sont établies ainsi que le rôle de contrôle de la communauté.</p>
---	--	---

Source : élaboration personnelle basé sur SUR Profesionales consultores, 2009 ; Ministerio de Hacienda, 2010 ; MINVU, 2006, 2008a, 2008b, 2010c.

Comme nous pouvons l’observer dans le tableau N°17, notamment dans la composante « Problème public », la « **vulnérabilité sociale** » et « la **ségrégation socio-urbaine ou concentration spatiale des inégalités sociales** », ne sont pas exclusives l’une de l’autre. Les deux se réfèrent aux problèmes sociaux présents dans les quartiers défavorisés. Cela révèle certainement des problèmes avec l’opérationnalisation de l’exclusion sociale urbaine : ce phénomène reste plutôt comme cadre d’action ou un contexte, mais n’occupe pas de place concrète dans les plans à exécuter **pendant** la mise en œuvre du PQMB. Cela est clairement dévoilé dans la figure N°8 qui montre un diagramme avec les « Plans de Gestion du Projet Global de réhabilitation du quartier ». Le Projet Global de réhabilitation comprend les plans de Gestion des Travaux et de Gestion Sociale, le Plan de Gestion de Ressources Complementaires restant à la limite du Contrat de quartier. Cela est pourtant raisonnable, car le problème de l’exclusion sociale urbaine requiert des interventions plus complexes. Ainsi, le dilemme présenté dans le chapitre sur les réponses à l’exclusion sociale urbaine apparaît ici dans toute sa splendeur...

Figure N°8 : Les Trois Plans de Gestion du Projet Global de réhabilitation du quartier



Source : Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Bases Técnicas Programa de Recuperación de Barrios Región Metropolitana, Fases I, II y III*, Santiago de Chile, 2007c.

Déployer une approche territoriale confirme que l'État admet l'importance d'agir dans des territoires défavorisés. Cela montre que le problème dans ces territoires va au-delà de ces derniers et interroge l'ensemble de la ville, en raison de sa capacité à « faire société » par elle-même ou de favoriser la cohésion sociale (Donzelot et Jaillet, 1999). Nous sommes ainsi confrontés à une **question urbaine** qui n'est pas un simple reflet du social dans un espace ; c'est l'urbain qui pose un problème de concentration spatiale des **inégalités sociales** dans les banlieues, ségrégation qui pose, à son tour, la question de la **cohésion sociale dans la ville en général**. Cela représente un défi reconnu par l'équipe du PQMB, comme indiqué dans le domaine social de la composante : « gestion urbaine globale et multi-ministérielle » (dans le tableau N°17). Néanmoins, au moment de le concrétiser comme plan de travail, **le défi d'une gestion urbaine globale reste hors du domaine du ministère du Logement et de l'Urbanisme**. Le travail territorial multiministériel de la réhabilitation des quartiers défavorisés se transforme en un *plan*, une déclaration de bonnes intentions, sans une demande concrète d'accomplissement. Il sera néanmoins intéressant de repérer, dans le chapitre sur le développement du programme, les institutions auxquelles le PQMB a délégué la planification future des quartiers.

Rappelons aussi que l'intérêt pour la réhabilitation de quartiers défavorisés implique que la recherche se meuve dans une action publique de lutte contre les **symptômes** ou les **conséquences** urbaines de la répartition très inégale des revenus et des richesses, et non dans une politique de lutte contre la ville inégale ou les **processus qui sont à l'origine** du problème de la concentration spatiale des inégalités sociales ou la ségrégation sociale. Dans ce cas, il faudrait étudier la *Subvention pour l'emplacement (Subsidio de localización)* qui a été incluse dans la *Nouvelle politique de logement d'amélioration de la qualité et l'intégration sociale* chilienne de l'année 2006, subvention orientée vers la construction de logements pour des groupes socialement vulnérables, logements mieux localisés et situés dans des emplacements de plus grande valeur, et non à la périphérie comme a procédé la politique de logement chilienne de manière générale. À ce sujet, nous verrons dans le chapitre 6, qui traite de la transition entre la généalogie et le développement du programme, comment ce dernier se repense, non comme un programme, mais comme une politique publique : la complexité sociale et urbaine des quartiers vulnérables requiert de mettre en action un ensemble d'instruments. Ainsi, des phrases très similaires exprimées par plusieurs interlocuteurs aideront les lecteurs de cette thèse à saisir le sens de cette problématique :

« Tout le monde a beaucoup exigé du programme »

... « On a placé trop d'attentes sur le programme ».

2.2.2 Définitions de la nouvelle approche participative du programme *Quiero mi Barrio*

Il est nécessaire de commencer cette section en expliquant que la définition conceptuelle d'approche participative proposée pour cette recherche diffère de la définition *programmatische* de « participation citoyenne ». L'approche participative se réfère à tous les éléments qui construisent le modèle participatif du PQMB, c'est-à-dire, toutes les dimensions qui se trouvent

derrière les dispositifs créés et installés. Ainsi, à partir d'une revue des premiers documents instructifs du programme, notamment les documents de travail et le décret suprême N°14 (DS N°14) qui le régit, l'exercice consiste à identifier ces dimensions qui façonnent non seulement une méthodologie de travail participative, mais aussi le rôle de la société civile.

La « participation citoyenne » dans le PQMB n'a pas été conceptuellement définie, mais elle est un des axes transversaux méthodologiques du programme – avec l'identité et le patrimoine, l'environnement, la sécurité et la connectivité numérique (Ministerio de Hacienda, 2010). La participation est traitée plutôt comme un *processus participatif* au travers duquel la réhabilitation du quartier pourra se déployer (DS N°14, 2007). Ce processus implique une liste d'activités minimales à mettre en œuvre par les « exécutants », parmi lesquelles les événements informatifs, les ateliers de conception participative des espaces publics, les processus de formation pour les associations du quartier, etc. (Bases Técnicas Programa de Recuperación, 2007c). Bref, la participation citoyenne vise à créer un processus d'implication des habitants dans les activités du programme pendant les trois phases de mise en œuvre, en générant une cogestion du *Contrat de quartier*, ainsi qu'en favorisant un renforcement de l'association sociale afin d'appuyer le processus et de le soutenir à l'avenir (SUR Profesionales Consultores, 2009).

Comment reconnaître les éléments liés à l'approche participative dans le programme *Quiero mi Barrio* ? Comment cette approche participative peut-elle être définie en termes plus génériques ? Si l'objet est d'identifier les éléments participatifs conceptuels du programme, il est nécessaire de s'appuyer sur une revue de la littérature pour disposer d'éléments de conceptualisation de référence. Les débats autour de la participation, la gouvernance, la démocratie participative versus représentative, *l'empowerment*, etc. seront traités plus loin, après avoir exposé le développement du programme à partir de l'étude de cas de deux quartiers. En effet, une discussion sur la participation aura plus de sens après avoir pris la mesure de ce qui se passe sur les terrains explorés.

"C'est en forgeant qu'on devient forgeron".

a. L'approche participative de l'action publique dans les quartiers défavorisés

L'approche participative de l'action publique dans les quartiers défavorisés peut être définie comme la manière d'agir et de traiter le problème public de la concentration spatiale des inégalités sociales, action qui implique l'engagement des personnes, des groupes et des institutions qui font partie du territoire et/ou y ont un intérêt engagé, et donc, le droit de prendre de décisions⁷¹. Les éléments qui composent cette définition sont, non seulement l'engagement des acteurs ou *stakeholders* dans un processus, mais aussi le principe de droit universel de participation des citoyens dans la vie publique et politique du pays (Déclaration universelle des droits de l'homme, Article 21, in CEUT & SUR Maule, 2014).

⁷¹ Définition personnelle à partir de la simple définition des termes « approche », « action publique » et « participer ».

C'est-à-dire, **l'exercice de participation des citoyens va au-delà du fait du choisir des représentants qui décident pour eux**. Dans la démarche territoriale, il consiste en un rapport direct des personnes avec les questions qui sont décidées dans leur territoire et, par conséquent, en un rapport avec les améliorations des conditions de vie et d'habitat où elles vivent. Dans cette perspective, il est nécessaire de reconnaître que, pour être « partie active » dans la construction des territoires, il est indispensable de dépasser la démocratie simplement représentative et de progresser vers une **démocratie participative**.

Dans le premier Dictionnaire scientifique et interdisciplinaire sur la Participation, du *Groupement d'intérêt scientifique Démocratie et Participation*⁷², le concept de « participation citoyenne » ne figure pas tel quel. La notion de « participation » est liée à d'autres termes pour lesquels elle est « le nom de famille » ; par exemple, « management participatif », « urbanisme participatif », « développement participatif », « cartographie participative ».

En revanche, nous pouvons y trouver les théories du capital social et de l'engagement, mais il n'existe pas une « théorie de la participation ». L'intention est de montrer, grâce à ces distinctions, que la participation a, de manière générale, été traitée comme un instrument révélateur des théories plus globales, telles que les théories de la démocratie (délibérative, cosmopolite, directe, etc.).

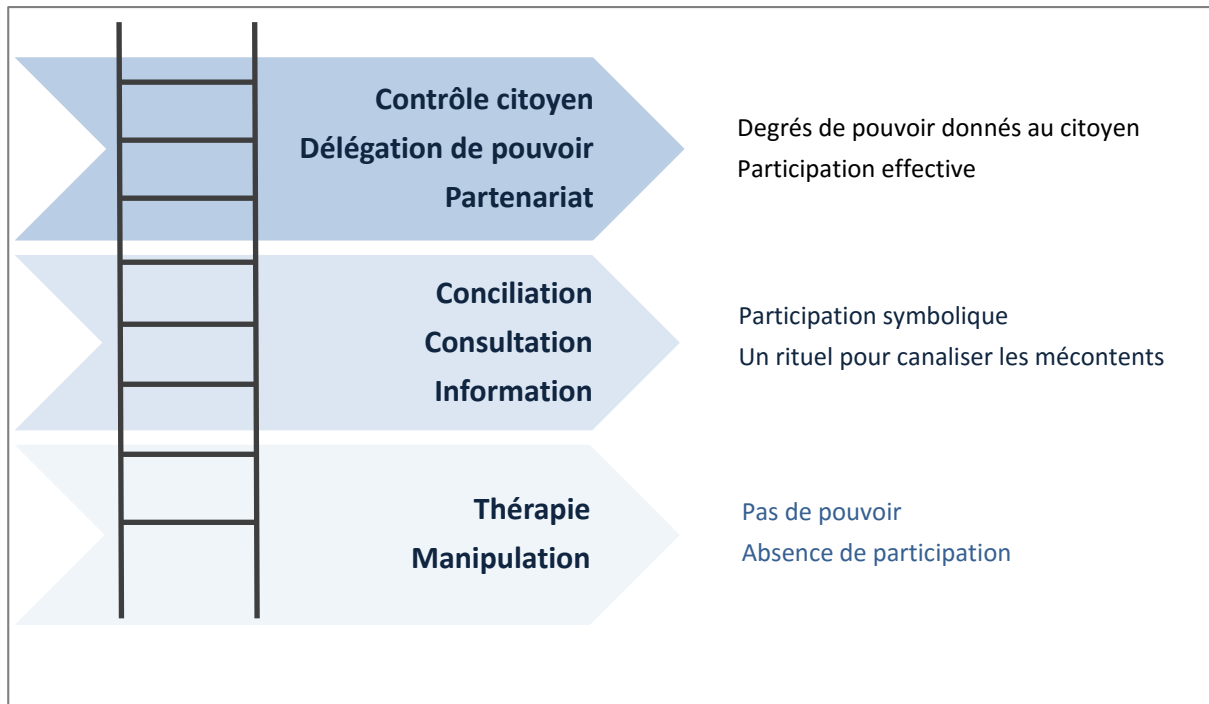
La notion de *démocratie participative* nous semble particulièrement indispensable à préciser : « elle désigne l'ensemble des procédures, instruments et dispositifs qui favorisent l'implication directe des citoyens au gouvernement des affaires publiques »⁷³. Le Dictionnaire donne même une « *théorie critique de la participation* » qui traite de la dépolitisation des enjeux politiques et sociaux, de l'éradication du conflit et de l'imposition du consensus dans les processus de participation.

Par ailleurs, un élément incontournable à inclure dans cette conceptualisation générique, est l'échelle de participation de Sherry Arnstein (1969). Elle représente un des premiers efforts de théorisation dans le champ de la participation à partir de l'analyse des programmes fédéraux aux États-Unis qui utilisaient des dispositifs participatifs au cours des processus de rénovation urbaine et de lutte contre la pauvreté. Arnstein déplorait surtout la faible incidence des dispositifs participatifs dans les années 60, comme les sondages d'opinion, les assemblés et les audiences publiques. Pour cette raison, l'auteure appelait à des niveaux de participation plus profonds, comme le partenariat et la délégation du pouvoir (Bacqué et Gauthier, 2011).

⁷² Groupement d'intérêt scientifique Démocratie et Participation : GIS, domicilié à la Maison des Sciences de l'Homme à Paris Nord, Unité de recherche soutenue par le CNRS et les universités Paris 8 et Paris 13, France ; groupement qui vise à éclairer utilement l'action publique et le débat démocratique en structurant un champ et un milieu de recherche pluraliste, en dialogue avec les acteurs de la démocratie participative. <http://www.dicopart.fr/> Consulté le 28 octobre 2014.

⁷³ Sandrine RUI, « Démocratie participative », in CASILLO I. avec BARBIER R., BLONDIAUX L., CHATEAURAYNAUD F., FOURNIAU J.-M., LEFEBVRE R., NEVEU C. et SALLES D. (dir.), Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation, Paris, GIS Démocratie et Participation, 2013, ISSN : 2268-5863. URL : <http://www.dicopart.fr/es/dico/democratie-participative> Consulté le 28 octobre 2014.

Figure N°9 : Échelle de la participation citoyenne. Sherry Arnstein, 1969



En bref, la participation peut être pratiquée à différents niveaux, du faible niveau d'influence des citoyens, jusqu'à un niveau de plus grande influence dans la gestion du territoire. Ces niveaux peuvent être résumés comme suit (Arnstein, 1969 ; SUR Maule, 2014) :

- Absence de participation : « thérapie » et « manipulation », ou un traitement secondaire des problèmes exprimés par les citoyens, en leur faisant croire qu'ils sont inclus dans le travail participatif.
- Informatif : le secteur public transmet un ensemble de décisions déjà prises, sur lesquelles les citoyens ne peuvent pas donner leur avis. C'est le degré le plus basique de la participation.
- Consultatif : le secteur public transmet des informations au citoyen afin d'avoir son opinion ou sa réaction. Le citoyen a la possibilité de réagir à une décision, mais sans pour autant pouvoir influencer sur elle, car le secteur public peut considérer ou non l'opinion recueillie.
- Conciliation : aussi appelée « concertation » (SUR Maule, 2014). Elle représente un processus de dialogue entre l'État et les citoyens, qui conduit à l'obtention d'accords volontaires dans lesquels différents intérêts sont conciliés.
- Partenariat : le processus de prise des décisions se fait par une négociation entre les pouvoirs publics et les citoyens.
- Délégation de pouvoir : la négociation entre fonctionnaires et citoyens peut résulter d'une position dominante des citoyens, d'une autorité déléguée ou d'une position de pouvoir dans le processus de prise de décision d'un programme public.
- Contrôle social : une communauté ou association locale gère de manière autonome un équipement, un programme ou une institution.

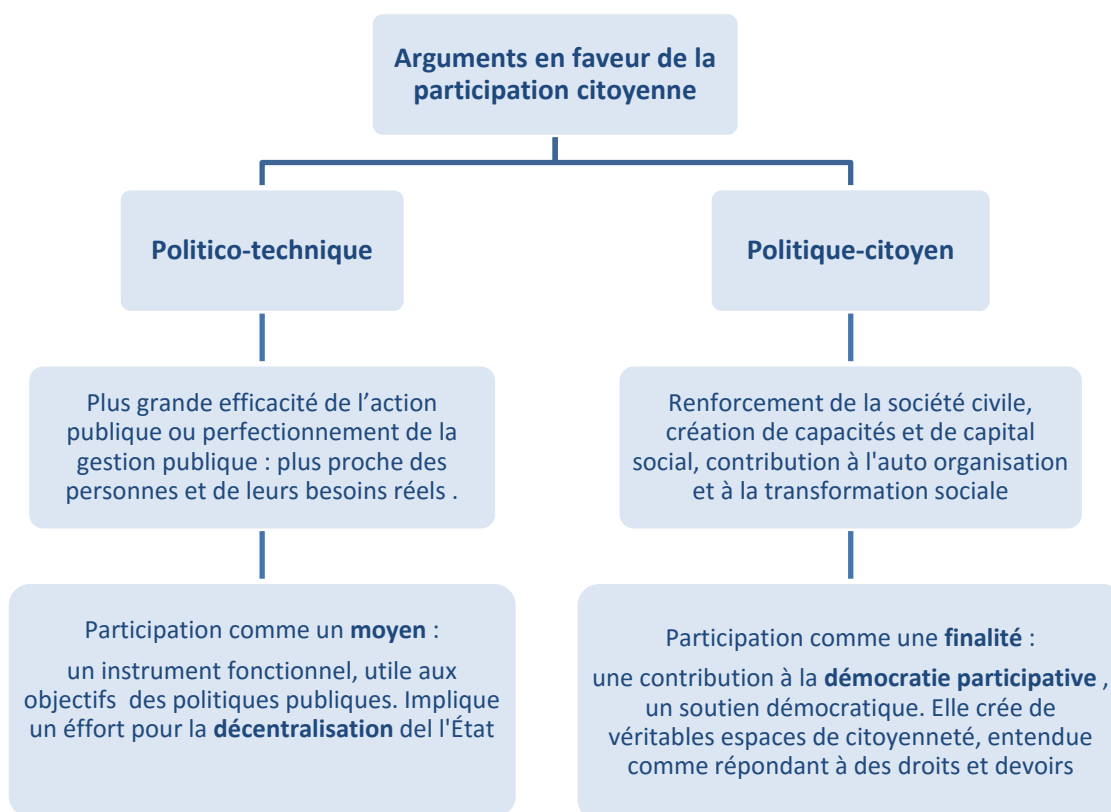
Nous pouvons ajouter deux niveaux (SUR Maule, 2014) à ceux présentés par Arnstein :

- **Cogestion** : niveau complémentaire qui s'intercale entre les deux derniers niveaux d'Arnstein. Cette cogestion a pour but de convoquer les acteurs-clés pour qu'ils fassent partie d'un processus de prise de décisions impliquant plusieurs questions à travailler. Cela signifie un renforcement des associations liées au processus de cogestion, de leur identité et de leur sentiment de communauté, renforcement qui facilite à son tour, une action efficace.
- **Autogestion** : il s'agit d'un processus par lequel un individu ou un groupe développe sa capacité à identifier des intérêts ou des besoins qui leur sont propres, grâce à un système d'associations communautaires de base qui, dans une deuxième étape, leur permettront de défendre tels ou tels intérêts, en s'exprimant avec efficacité dans les pratiques quotidiennes. Cela implique une conduite autonome et une coordination avec les intérêts et les actions d'autres groupes.

Dans ce sens, **la définition de l'approche participative – ou d'une participation citoyenne qui va au-delà d'un processus participatif comme méthodologie de travail au sein du programme – a une signification plus étendue : elle n'est pas seulement un engagement des citoyens, mais un droit universel de participation des citoyens dans le territoire où ils habitent**, droit à pouvoir intervenir sur les affaires publiques qui les concernent, à travers les cadres normatifs, mais aussi à travers des stratégies complémentaires aux mécanismes établis par la loi, et même, hors des organismes institutionnels.

Néanmoins, **la participation citoyenne dans l'action publique a des opposants et des défenseurs** (Serrano, 1998). Parmi les opposants se trouvent des intellectuels de gauche qui questionnent les démocraties actuelles et leur incapacité de créer de vrais espaces de participation sociale. Le problème pour eux, c'est que la participation est considérée techniquement en tant qu'apport aux politiques publiques, lesquelles sont décidées, conçues et contrôlées par l'État central. Les défenseurs, eux, donnent deux types d'arguments en faveur de la participation citoyenne. Premièrement, des arguments de type **politico-technique**, qui se réfèrent à une efficacité plus élevée de l'action du gouvernement quand celle-ci est plus proche des personnes, qu'elle incluse de manière effective les citoyens dans la gestion directe de l'action publique (la participation est un instrument qui contribue à élever la qualité des politiques publiques). Deuxièmement, des arguments de type **politique-citoyen**, liés à la création de capacités dans la communauté et au renforcement de la citoyenneté et du capital social, en contribuant à la démocratie participative. Ces arguments sont approfondis dans la figure suivante.

Figure N°10 : Deux types d'arguments en faveur de la participation citoyenne

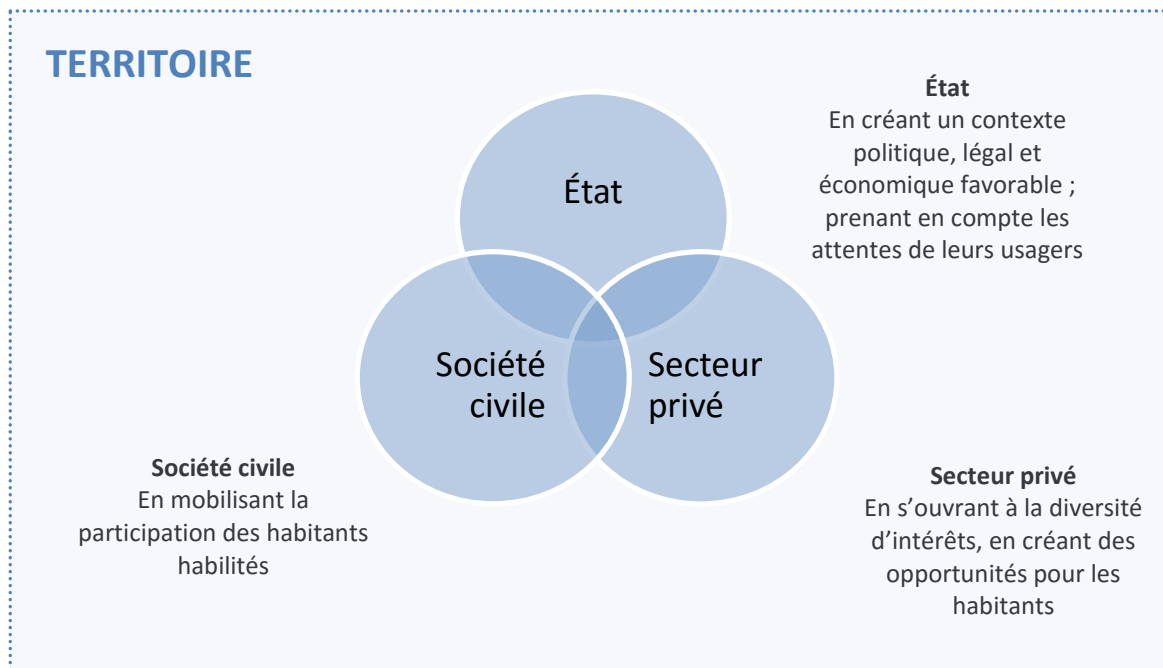


Source : élaboration personnelle basée sur Serrano, 1998.

Ces dernières réflexions nous amènent au modèle de la **gouvernance démocratique territoriale**, dans lequel le gouvernement non seulement assume la responsabilité de la gestion du territoire, mais aussi, dans lequel il est possible d'observer un **équilibre de pouvoir** entre l'État, le marché et les citoyens au moment de prendre de décisions. Ainsi, les décideurs publics et le secteur privé à but lucratif ne sont pas les seuls à participer à la gestion territoriale – situation habituelle. La gouvernance implique donc une nouvelle manière de gouverner, l'action publique devenant le résultat d'interactions entre différents acteurs sous forme de négociations qui cherchent à concilier les stratégies et à produire des accords ; d'une nouvelle manière d'agir aussi pour les entreprises, lesquelles s'ouvrent à la diversité des intérêts ; et d'une nouvelle pratique aussi pour les habitants qui sont reconnus dans leur rôle de citoyens. Comme le déclare Chevalier (2013) dans son article « Gouvernement » : « L'accent mis sur le thème de la participation relève pleinement de cette nouvelle configuration : rompant avec la logique du commandement unilatéral, il s'agit désormais, dans l'État comme dans toutes les organisations, d'impliquer les intéressés dans l'élaboration des décisions et des choix de gestion ; vecteur de démocratisation

de l'exercice du pouvoir, la participation devient l'instrument privilégié de dépassement de la logique traditionnelle du gouvernement »⁷⁴.

Figure N°11 : Modèle de gouvernance démocratique territoriale

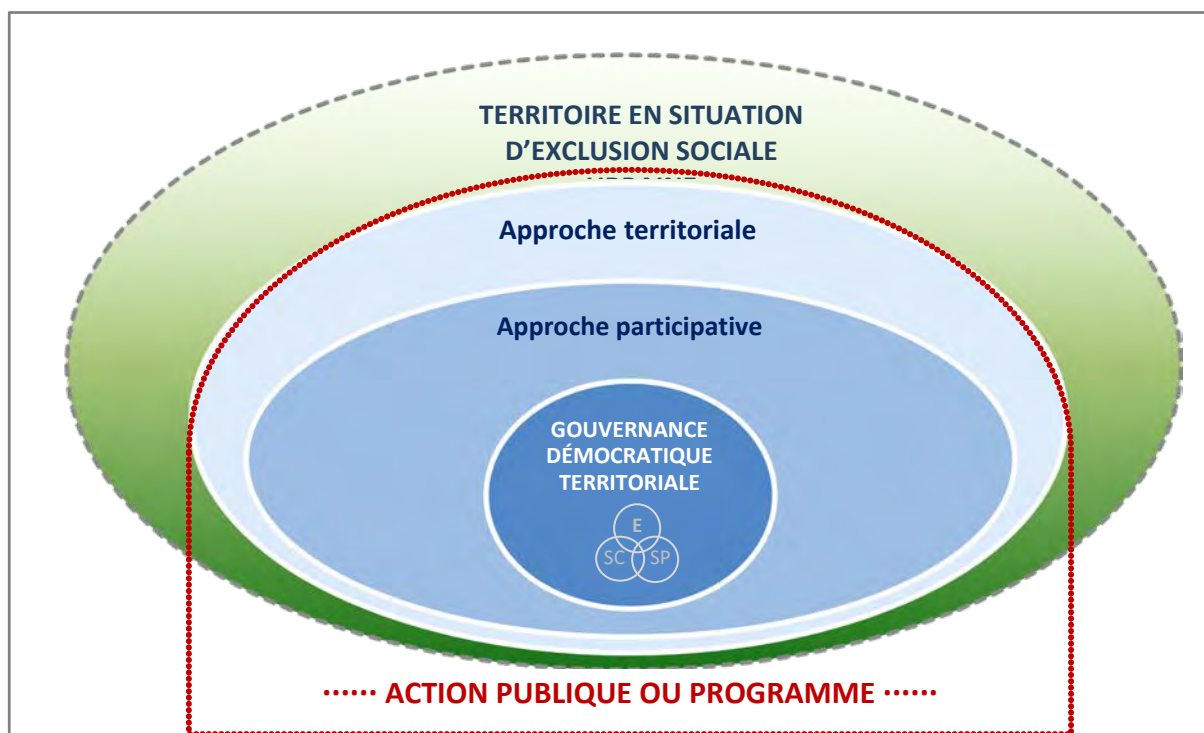


Source : élaboration personnelle basée sur Chevalier, 2013 ; SUR Maule, 2014.

Si nous faisons l'exercice de combiner les approches territoriale et participative, en termes génériques, nous observons que ce modèle de gouvernance territoriale participatif peut être utilisé comme cadre de référence pour travailler la réhabilitation des quartiers qui souffrent d'exclusion sociale urbaine. En rappelant les définitions des approches, nous pouvons approfondir cette proposition dans la figure suivante.

⁷⁴ Jacques CHEVALLIER, « Gouvernement », in CASILLO I. avec BARBIER R., BLONDIAUX L., CHATEAURAYNAUD F., FOURNIAU J.-M., LEFEBVRE R., NEVEU C. et SALLES D. (dir.), Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation, Paris, GIS Démocratie et Participation, 2013, ISSN : 2268-5863. URL : <http://www.dicopart.fr/fr/dico/gouvernement>.

Figure N°12 : La gouvernance démocratique territoriale comme modèle intégrant les approches territoriale et participative dans la réhabilitation des quartiers d'un territoire en situation d'exclusion sociale urbaine



Source : élaboration personnelle (E : État ; SC : société civile ; SP : secteur privé).

La figure montre comment une action publique tente de réhabiliter un territoire qui souffre d'une situation d'exclusion sociale urbaine. Lorsque cette action publique ou ce programme réussit à déployer une approche territoriale et participative – voir leur définition ci-dessus – une gouvernance démocratique territoriale peut se mettre en place. En ce qui concerne l'approche territoriale, il ne s'agit pas seulement de traiter le problème public de la concentration spatiale des inégalités sociales dans l'espace géographique et politico-administratif où il se produit, mais d'adopter aussi une perspective holistique du problème (ce qui implique de s'intéresser au problème à partir de sa complexité, et donc, de prendre en considération la réalité des habitants), en réunissant plusieurs politiques publiques, traditionnellement fragmentées. En ce qui concerne l'approche participative, la figure la situe à l'intérieur de l'approche territoriale : une fois reconnue la nécessité d'une focalisation territoriale des ressources, d'une gestion globale et multiministérielle de l'action publique, la participation apparaît comme la manière incontournable d'agir, en incluant les habitants, les groupes et les institutions qui font partie du territoire, qui y ont un intérêt, et qui ont donc le droit de participer aux décisions. La gouvernance démocratique territoriale implique une action publique ou programme qui opte pour cette façon d'agir. Comme le lecteur peut se l'imaginer, cette définition répond à un **type idéal** d'action publique territoriale et participative, qui n'existe pas entièrement dans la réalité.

b. Définition conceptuelle de l'approche participative du programme *Quiero mi Barrio*

La définition conceptuelle de l'**approche** participative du programme se manifeste d'une façon dispersée dans les premiers documents descriptifs du programme *Quiero mi Barrio*. Y est littéralement conceptualisée la participation citoyenne comme composante transversale. Cependant, comme mentionné plus haut, l'approche participative va au-delà d'une méthodologie du travail ou d'une méthode d'engagement des citoyens dans un processus de prise de décision. La perspective participative du programme chilien de réhabilitation de quartiers sensibles considère la participation comme un principe ou un fondement qui détermine la manière de traiter le problème public de la concentration spatiale des inégalités sociales : il n'est pas possible d'effectuer un travail de réhabilitation de quartiers défavorisés, sans l'implication des habitants et des acteurs qui sont liés au territoire ciblé. L'approche participative a donc cette dimension démocratique de droit du citoyen à influencer sur les décisions qui les concernent (perspective politique-citoyen), ainsi que celle de l'efficacité dans la gestion publique (perspective politico-technique).

Nous allons maintenant nous attacher à montrer les **fondements ou dimensions qui construisent la position de l'action publique urbaine chilienne quant à la participation des habitants et au rôle des associations de la société civile** au début du PQMB. Ils ont été identifiés dans les documents de travail énoncés au départ du programme et complétés par les entretiens sur la généalogie de la politique. Les observations que les acteurs et les habitants pourraient faire à propos de cette construction de la participation seront présentées ultérieurement.

L'approche participative du programme *Quiero mi Barrio* est organisée par les fondements ou les dimensions suivantes (MINVU, 2007c ; DS N°14, 2007 ; SUR Profesionales Consultores, 2009 ; Ministerio de Hacienda, 2010) :

- a. Le programme reconnaît la **valeur des associations** et de leur participation dans la définition et la priorisation des interventions
- b. Les habitants ne font **pas confiance aux processus de participation citoyenne** après les innombrables attentes non satisfaites au cours des précédents gouvernements de la *Concertation des partis pour la démocratie*
- c. La **crise de représentativité des associations territoriales traditionnelles**, les *Juntas de Vecinos*⁷⁵ est un élément non énoncé **explicitement** dans les documents officiels de description du programme, mais toutefois présent dans les entretiens de la première et de la deuxième étape du travail de terrain. Face à cette crise, il a fallu donc créer une figure

⁷⁵ Les descriptions du programme mentionnent qu'il n'existe pas de confiance envers les institutions publiques ni envers les associations locales (de manière générale), ce qui se traduit par de faibles niveaux d'organisation sociale et de participation citoyenne (MINVU, 2007c).

associative plus représentative, à laquelle toutes les associations du quartier pouvaient participer

d. Reconnaître ces éléments implique créer un **modèle d'intervention « avec les habitants »**.

Montrer les fondements du début de programme consiste à donner les définitions opérationnelles, identifiées à partir de la consultation des documents institutionnels du début du programme et d'une observation des dispositifs, des procédures, et des mécanismes institutionnels qui ont suscité la concrétisation des objectifs et des discours.

c. Définition opérationnelle de l'approche participative du programme *Quiero mi Barrio*

En premier lieu, il est nécessaire d'indiquer que l'approche participative du *Quiero mi Barrio* est juxtaposée à l'approche territoriale en ce qui concerne certains de leurs éléments. Rappelons que la stratégie d'intervention de quartiers présente dans le programme, se déploie à partir d'un **Projet Global de Réhabilitation du Quartier**, lequel contient des composantes d'investissement **direct** : le **Plan de gestion des Travaux** et le **Plan de Gestion Sociale** ; et une troisième composante d'investissement **indirect**, le **Plan de Gestion Multi-ministériel**⁷⁶. Comme mentionné plus haut, le Plan de Gestion Sociale répond plutôt à un travail de **participation citoyenne** complémentaire au Plan de Gestion des Travaux, à une animation socioculturelle pour améliorer, de manière générale, la convivialité entre les habitants du quartier ciblé.

Le décret suprême N°14 indique que « ... les interventions de gestion sociale, seront entendues comme les actions qui tendent au renforcement des associations du voisinage et à l'intégration du quartier, ainsi que les actions qui permettent d'obtenir les accords et d'adopter les mesures nécessaires pour le développement du programme » (MINVU, 2007). Dans le décret, comme dans d'autres documents programmatiques initiaux, nous constatons, qu'opérationnellement, l'approche participative contient une valorisation des associations de la société civile et des relations sociales – ainsi que leur amélioration –, et non seulement la participation des habitants au processus de la prise de décisions dans le Plan de Gestion de Travaux du programme.

⁷⁶ Opérationnalisation basée sur les documents : MINISTERIO DE HACIENDA, 2010 ; MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO DE CHILE, 2006a (Minuta critères sélection quartiers) ; 2007a (Document du travail équipe PQMB) ; Décret Suprême N°14 22.01.2007 ; 2008b (Document du travail équipe PQMB).

Tableau N°18 : Définition opérationnelle de l'approche participative du programme Quiero mi Barrio

Dimensions conceptuelles approche participative	Dimensions opérationnelles approche participative
<p>a. Le programme reconnaît la valeur des associations et de sa participation dans la prise des décisions</p>	<ul style="list-style-type: none"> • PLAN DE GESTION SOCIALE DU PROGRAMME (AUSSI DANS L'APPROCHE TERRITORIALE) Objectif : Améliorer les niveaux d'intégration sociale, la promotion de la participation des habitants autour de la réhabilitation des espaces publics et de l'amélioration des conditions environnementales ; renforcement des réseaux sociaux et de voisinage. Il est associé à la mise en œuvre du modèle intégral de réhabilitation. Méthodologie : ce plan est conçu comme une composante complémentaire au Plan de Gestion de Travaux ; favorise la participation des habitants autour de la réhabilitation des espaces publics et l'amélioration des conditions environnementales ; renforce les réseaux sociaux et de voisinage dans le quartier. Produits emblématiques : (i) plan d'initiatives sociales (surveillance et contrôle des travaux d'infrastructure, activités d'embellissement, développement des produits des composantes transversales du programme) ; (ii) plan d'action communicationnelle (activités d'information dans le quartier et communication des événements importants avec des autorités) ; CVD ; Plan du travail du CVD (Contrat du Quartier) (SUR Profesionales Consultores, 2009). • Décret suprême N°14, article 3° : « ... les interventions de gestion sociale, seront entendues comme les actions qui tendent au renforcement des associations de voisinage et à l'intégration du quartier, ainsi que les actions qui permettent d'obtenir les accords et adopter les mesures nécessaires pour le développement du programme ». • Création du Conseil du quartier pour le développement – CVD (constitué à partir de la loi N°19.418) : instance constituée dans le quartier, comme une association fonctionnelle, intégrée par des représentants des associations sociales, institutions et d'habitants du quartier. Le CVD est l'association qui souscrit, au nom de la communauté, le Contrat de Quartier, et qui permet d'assurer son bon accomplissement, sa systématisation et son évaluation. Le CVD est techniquement conseillé par un représentant du Secrétariat régional ministériel du MINVU – SEREMI (ou coordinateur communal du programme), le Directeur municipal du quartier et le Directeur d'équipe du quartier, tous au nom de la Commission ou Table technique du PQMB (<i>Mesa Técnica</i>) (MINVU, 2007c). • Commission technique du Quiero Mi Barrio (Mesa Técnica) : instance de travail et coordination à laquelle participent le SEREMI, la commune, l'Equipe du quartier et le CVD. Son but est d'analyser la pertinence technique, sociale et économique des travaux et des initiatives proposées dans le Projet Global de réhabilitation du quartier et concrétisées dans le Contrat du quartier ; accorder les agendas de travail, donner et partager information ; la périodicité est au moins d'une réunion par mois. • Participation citoyenne comme composante transversale (MINVU, 2007c) : <ul style="list-style-type: none"> ○ Appui à la conformation du CVD, en canalisant l'information aux habitants, en influant sur la prise de décisions et en exerçant un contrôle social pendant le processus ○ Incorporation des habitants dans le diagnostic, le suivi et l'évaluation, par le biais d'ateliers et de consultations à travers des enquêtes ○ Co-responsabilisation dans la programmation des plans d'investissement ○ Formation et renforcement des compétences sociales : leadership, formulation de projets, développement de la pensée critique sur le

	<p>développement des quartiers</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Réalisation de réunions ou d'activités communautaires pour échange d'expériences ○ Transfert permanent d'information aux habitants sur l'avancement du PQMB. <p>De plus, le développement des associations communautaires est l'une des voies à suivre pour surmonter plusieurs des conditions de vulnérabilité sociale qui affectent les quartiers et leurs habitants (MINVU, 2008b).</p>
<p>b. Les habitants ne font pas confiance dans les processus de participation citoyenne des gouvernements précédents</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Élaboration du Contrat de quartier : produit emblématique de la première phase du programme qui a pour but de créer des relations de confiance et de commencer le travail collaboratif avec les habitants pour l'amélioration du quartier (DS N°14, MINVU 2007). L'auto diagnostic avec les habitants permet aussi d'avoir une vision plus complète de la réalité du quartier et d'orienter le plus adéquatement la manière d'accéder au quartier et d'établir des relations de confiance entre les acteurs impliqués (MINVU, 2008a). • Un « Travail de confiance » : produit emblématique de la première phase du programme qui vise à valider le début du programme dans le quartier et à établir la confiance avec les voisins (MINVU, 2007a).
<p>c. Crise de représentativité des associations territoriales traditionnelles (<i>Juntas de Vecinos</i>)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Création du Conseil de quartier pour le développement : répond à la détérioration des relations sociales, la méfiance envers les institutions et les associations locales. Tout cela occasionne de faibles niveaux d'organisation et de participation sociale (MINVU, 2007a). • De la participation citoyenne comme composante transversale : L'engagement actif des habitants dans le processus de régénération du quartier permet de rétablir la confiance parmi eux et de promouvoir l'utilisation des espaces publics, éléments à la base de l'amélioration de l'image du quartier et du dépassement de sa stigmatisation (MINVU, 2008b).
<p>d. Modèle d'intervention « avec les habitants »</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Création des Conseils de quartier pour le développement (CVD) et le Contrat de quartier. Le CVD est composé de représentants du quartier et il est responsable de la participation à la prise de décisions par le biais d'un Contrat de quartier signé par la municipalité, le ministère du Logement et le CVD. • Diagnostic partagé du quartier : produit lors de la première phase du programme, pendant l'élaboration du Contrat de Quartier ; il comprend l'étude technique élaborée par l'« exécutant » du programme dans un quartier et l'auto diagnostic avec les habitants. • Contrôle social ou coproduction dans le PGT (Plan de Gestion de Travaux) • De la participation citoyenne comme composante transversale : la durabilité de la réhabilitation du quartier dépend du fait que les habitants se sentent partie prenante des projets, et contribuent activement à leur définition et priorisation (MINVU, 2008b).

En ce qui concerne l'approche participative, il faut mentionner l'existence de plusieurs concepts qui circulent autour des fondements indiqués. Notamment, la dernière dimension est liée aux concepts de coproduction et d'empowerment. Leurs significations sont toutefois diverses, car, tout comme dans le cas de l'approche territoriale, la participation et l'univers de manifestations autour d'elle, sont définis différemment selon le type d'acteur qui parle.

Ainsi par exemple, pour certains acteurs, le concept d'*empowerment* renvoie à l'idée du « contrôle social » sur les travaux d'infrastructure développés dans les quartiers, tandis que pour d'autres acteurs, l'*empowerment* est la possibilité de développer des capacités de négociation et de leadership parmi les habitants. Une analyse plus riche est présentée dans le chapitre sur la généalogie et, ensuite, sur le développement du programme.

Notons seulement ici que l'approche participative – comme dans le cas de l'approche territoriale – a aussi expérimenté des transformations conceptuelles pendant le processus de mise en œuvre du programme. Il faut d'abord rappeler le contexte politique dans lequel cette approche est engendrée, dans un ministère de Logement et l'Urbanisme qui, dans le passé, n'a pas travaillé la participation d'une manière intense. Dans une situation de crise à l'intérieur de la *Concertation des partis pour la démocratie* (centre-gauche), après seize ans au pouvoir et face à la possibilité de le perdre, le défi de Michelle Bachelet a été de légitimer sa position et de se différencier de Ricardo Lagos, le président précédent. Pour marquer sa différence d'avec le gouvernement de Ricardo Lagos, associé aux projets *Bicentenario*, de grande ampleur du point de vue de l'infrastructure mais avec bien peu de participation, un nouveau style Bachelet, plus participatif, plus proche des habitants, appelé finalement « **le gouvernement des citoyens** » devait s'imposer. Dans ce contexte, le programme de réhabilitation de quartiers *Quiero mi Barrio*, répondait non seulement à la nécessité (il correspond à ce qu'il fallait faire), mais aussi à la stratégie politique de Bachelet : impliquer les habitants dans leurs territoires ; « **faire avec** » ou **gouverner avec les citoyens**.

En ce sens, le *Conseil du quartier pour le développement* (CVD) a établi une nouvelle manière de donner du pouvoir aux citoyens : le *Contrat de Quartier* était signé par le ministère de Logement et de l'Urbanisme, la municipalité correspondante au quartier, et le conseil du quartier CVD. De plus, le CVD participe à la prise de décisions et au contrôle citoyen sur les travaux définis par le programme. **La participation vise donc à promouvoir la responsabilité sociale dans la coproduction du quartier.**

Néanmoins, après une révision des cadres conceptuels mobilisés par les décideurs et les fonctionnaires qui ont participé au programme, on peut observer, non seulement dans la première formulation, mais aussi dans les *reformulations* suivantes, que l'approche participative a évolué d'une focalisation sur « faire avec », vers une conceptualisation de ce que le programme a effectivement réalisé dans la pratique : **améliorer les relations sociales et la convivialité**. Nous le détaillerons dans le dernier point du chapitre sur la généalogie. Ainsi, l'approche participative de ce programme novateur a évolué pendant sa mise en œuvre, comme l'expose le tableau suivant.

Tableau N°19 : Les positions observées en matière d’approche participative dans la gestion du programme *Quiero mi Barrio*⁷⁷

Variable	Positions			
Approche participative	Consultative	De suivi et d’exécution	D’interlocution et de décision	Empoderamiento (empowerment) des acteurs
Intentionnalité avec laquelle est conçue et développée la composante participative du programme	La composante a été développée principalement sous la forme de consultation et d’accords avec les habitants dans les étapes de diagnostic et de conception des projets (portefeuille)	En plus de considérer la participation des habitants dans la phase I, le programme a motivé et a techniquement appuyé l’engagement direct des CVD et/ou des habitants dans le suivi et la supervision des travaux	L’évaluation des voisins a été hautement considérée en tant que partenaires et parties prenantes dans les décisions importantes qui ont été prises tout au long du processus, en leur donnant un rôle prépondérant dans les Commissions Techniques Communales du programme et dans d’autres espaces de dialogue, même au niveau régional	Le programme a fait un pari, au-delà des événements ou des activités de travail avec les habitants établis par le programme : appuyer le renforcement des acteurs ayant des propositions et la capacité de gestion (réunions, formations, liens avec des instruments de financement)

Source: Extrait de SUR Profesionales Consultores, 2009, *Estudio Seguimiento y Análisis Institucional del Programa Recuperación de Barrios. Informe Final*. Page 19 (étude de suivi et analyse institutionnel du programme de réhabilitation de quartiers. Rapport final). Traduction personnelle.

2.3 Analyser les trois grands moments du processus d’élaboration : généalogie, installation et développement du programme *Quiero mi Barrio*

Comme mentionné ci-dessous, la manière dont on analyse l’action publique traduit une position épistémologique, et les cadres d’analyse retenus renvoient à des paradigmes ou à une certaine vision du monde. Les trois moments choisis pour comprendre le programme *Quiero mi Barrio* répondent à une simplification du développement des politiques publiques, moments qui mettent par ailleurs en évidence une tension entre **deux forces qui gouvernent la société : la régulation politique** – ou le rôle prééminent de l’État et des élites dans l’organisation de la société –, et la **régulation sociale** – ou le rôle des acteurs individuels et collectifs et leurs échanges. Cette tension

⁷⁷ L’approche participative est une des variables de la matrice des positions pour la construction d’un indice régional de gestion du programme *Quiero mi Barrio*, élaboré par SUR Profesionales Consultores, 2009.

peut être réarticulée à partir des perspectives **top-down** et **bottom-up**, ou « **politiste et sociologique** » (Lascoumes et Le Galès, 2012).

A l'étude de la généalogie et du développement du programme chilien de quartiers, on ajoute un moment intermédiaire dans le processus de son élaboration, à savoir, **l'installation** du programme dans l'institution. Ce cadre séquentiel réduit la réalité, surtout si l'on considère que le cycle de décision et d'installation d'une politique publique peut avoir au moins cinq étapes : l'apparition d'un problème, l'inclusion dans l'agenda politique, la formulation de la politique et/ou du programme, l'installation et l'évaluation. La raison principale d'inclure une étape intermédiaire d'installation, tient à la complexité du processus de prise de décision de la politique étudiée et permet de relativiser une vision statique du même processus, permettant mieux la visualisation d'un flux continu de décisions et de procédures auxquelles on veut donner sens.

Ainsi, la recherche inclut la « généalogie », la reconnaissance du problème, son inclusion dans l'agenda et la formulation du programme ; l'« installation » répond au moment de transition entre la formulation et l'installation dans l'institution (le ministère du Logement et de l'Urbanisme); et le « développement » correspond à la mise en œuvre du programme sur le terrain, dans le cas de cette thèse, à partir de l'analyse de deux quartiers spécifiques.

3. LES ÉTAPES ET LES OUTILS DE LA RECHERCHE

En termes méthodologiques, la manière dont nous avons affronté le travail empirique a impliqué de diviser la recherche en deux étapes, une première pour l'étude des origines et la formulation de la politique urbaine et une deuxième pour l'étude de sa mise en œuvre. Les outils de la recherche ont été sélectionnés et dessinés selon le type d'information que nous voulions extraire de la réalité du programme et selon le type d'acteur auquel nous voulions nous adresser.

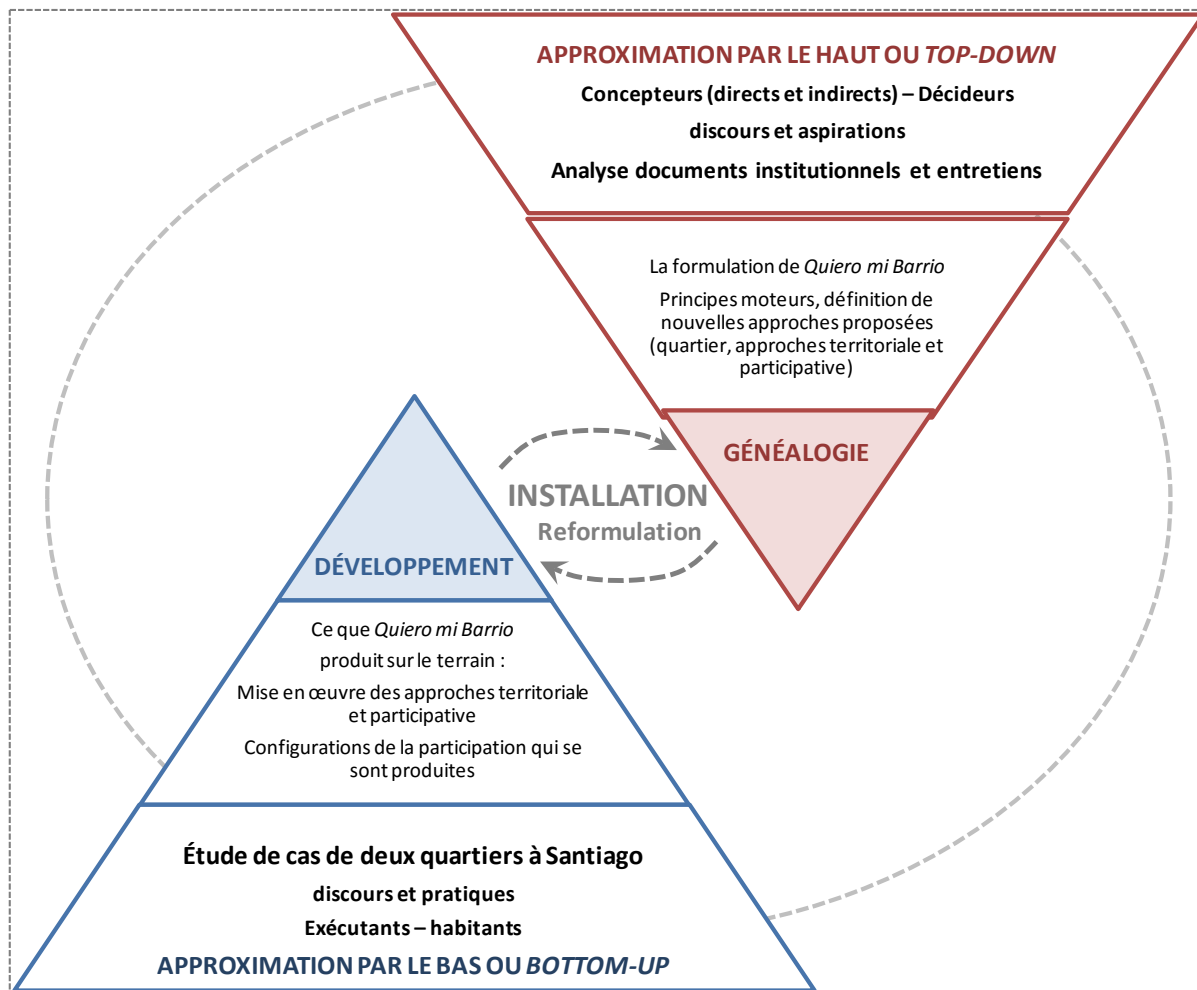
3.1 Les deux étapes de la recherche : la généalogie et le développement du programme *Quiero mi Barrio*

Les deux étapes méthodologiques de la recherche sont différentes selon les trois moments (généalogie, installation et développement) de la trajectoire d'une politique publique. Comme indiqué par Lascoumes et Le Galès (2012), l'intention du début dans un programme public est différente des dynamiques de son application postérieure. Selon les auteurs, il convient de dissocier le schéma d'une action publique, ou l'ensemble des idées initiales, des activités d'appropriation des interprètes en charge de l'application lors de la mise en œuvre du programme. Même si elles sont interdépendantes, les deux étapes de la politique répondent à des logiques différentes, et, en fait, dans le cas du programme *Quiero mi Barrio*, elles apparaissent comme deux univers bien séparés l'un de l'autre.

En ce sens, l'étape méthodologique appelée « généalogie », commence par une approche **par le haut** ou **top-down**, en donnant la parole aux **concepteurs** et décideurs au niveau du *policy design* qui ont participé à diverses activités de discussion, informelles ou institutionnelles, politiques ou non politiques. L'intérêt est d'examiner **les discours et les aspirations** de ceux qui sont impliqués dans la formulation des politiques, ainsi que les discours présents dans les documents de travail générés pendant le processus de conception de la politique.

De son côté, l'étape méthodologique de cette thèse, appelée « développement », tente une approche **par le bas** ou **bottom-up**, en analysant ce que la politique a produit sur le terrain, à partir de l'étude de cas de deux quartiers de Santiago du Chili ciblés par le PQMB. L'intérêt est d'observer le processus de mise en œuvre des approches territoriale et participative proposées dans la formulation, en analysant **les discours et les pratiques** des acteurs impliqués dans la mise en œuvre du programme. En ce qui concerne l'approche participative, l'intérêt est de connaître la façon dont la société civile est mobilisée, quelles configurations de participation se produisent dans les quartiers sélectionnés : par exemple, est-ce que la participation des habitants est plutôt représentée par les associations territoriales traditionnelles (*Juntas de Vecinos*) qui ont formé un *Conseil de quartier pour le développement* (CVD), figure créée pour le programme pour assurer une représentativité des habitants des quartiers dans le processus ; ou est-ce que le CVD est composé de nouveaux habitants, sans aucun rapport avec les *Juntas de Vecinos*, accusées de coopter la participation citoyenne ; ou encore est-ce que la municipalité joue un rôle majeur dans le processus ; ou encore est-ce que ceux qui dirigent la participation sont plutôt des personnes ou des leaders individuels, que des associations ; ou finalement, est-ce que la participation s'exprime plutôt sous la forme d'ateliers, d'assemblées, et les décisions sous la forme de vote (de type plébiscitaire), ou est-ce que les habitants élisent un représentant pour transmettre leurs intérêts ?

Figure N°13 : Les deux étapes méthodologiques de la recherche

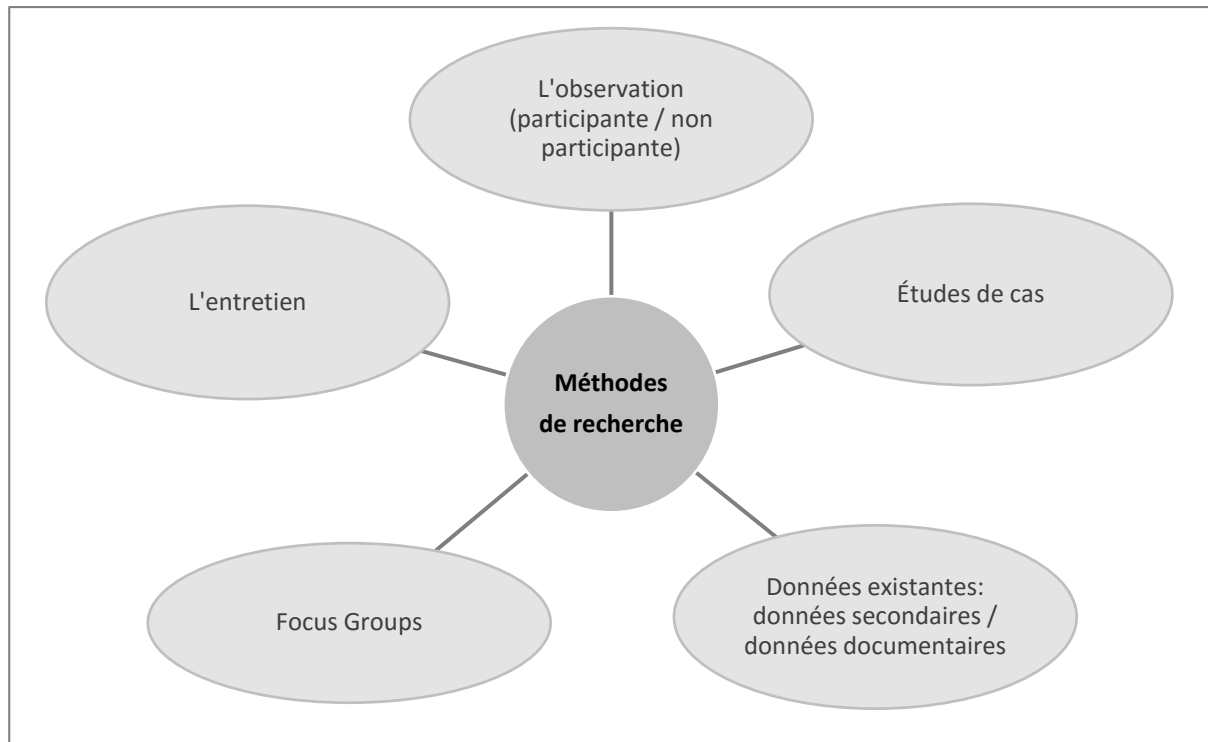


Source : élaboration propre.

3.2 La récolte d'information : les techniques choisies et leur pertinence

Cette section présente les outils de recherche et les raisons de leur sélection, pour les étapes de la recherche, à savoir la généalogie et le développement de l'action publique autour du programme *Quiero mi Barrio*. Parmi les méthodes qualitatives de recueil d'information disponible dans les sciences sociales, nous avons choisi les plus adéquats pour atteindre l'objectif de chaque étape : l'entretien et l'analyse de données documentaires pour la première étape ; et les études de cas pour la deuxième, où ont aussi été utilisés les entretiens (individuels et groupaux), les données existantes (secondaires et documentaires), ainsi que l'observation directe.

Figure N°14 : Méthodes qualitatives de recueil des informations disponibles en sciences sociales



Source : élaboration personnelle basé sur Quivy, 2006 ; Yin, 2003.

3.2.1 Récolte d'information lors de la première étape : Généalogie de l'action publique

La collecte d'information a commencé par identifier quelques informateurs-clé qui pourraient nous donner des noms de personnes engagées dans la formulation de la *Nouvelle politique de logement d'amélioration de la qualité et l'intégration sociale*, notamment dans le programme *Quiero mi Barrio* pendant sa phase de gestation. Nous avons commencé par contacter des professionnels et chercheurs de ma connaissance afin de nous faciliter l'accès aux décideurs, fonctionnaires, universitaires, etc.

Les critères de sélection de ces premiers contacts ont été, premièrement, une sélection des institutions et des groupes d'influence dans la formulation de cette politique urbaine ; deuxièmement, une sélection d'individus au sein de ces institutions (gouvernement, ONG, universitaires) qui ont travaillé pendant, ou juste avant, l'administration Bachelet : des professionnels du domaine des sciences sociales ou de l'urbanisme, qui ont eu un lien avec ce programme de quartiers et/ou avec le ministère. Une liste de dix personnes a été définie. Par la suite, nous avons continué en utilisant la technique de la « boule de neige » dans laquelle l'échantillon est composé à partir d'un petit nombre d'individus répondant aux attributs recherchés, individus qui par la suite recommandent d'autres interlocuteurs.

Le fait d'avoir déjà tenu des entretiens via *Skype* l'année 2007, pour mon mémoire de Master à Boston, États-Unis, a facilité l'accès aux fonctionnaires du programme *Quiero mi Barrio* du ministère du Logement et l'Urbanisme. En effet, une des fonctionnaires à ce moment-là, était en charge de l'Unité d'études du programme et, en 2011, année durant laquelle j'ai réalisé le travail de terrain pour cette recherche, cette fonctionnaire était encore dans l'équipe du programme⁷⁸.

Les informateurs-clés de la première étape de la recherche sont de quatre types : (i) autorités du ministère du Logement et l'Urbanisme et (ex)fonctionnaires du ministère en charge du programme ; (ii) universitaires qui ont participé au développement de cette politique, à une ou plusieurs reprises ; (iii) professionnels d'ONG impliqués dans la conception, la mise en œuvre et/ou l'évaluation du programme ; (iv) politiciens membres du *Commando politique* de Michelle Bachelet au cours de sa première campagne électorale (années 2004-2005).

⁷⁸ Actuellement la Directrice nationale du programme.

Tableau N°20 : Quatre types des interlocuteurs-clés interviewés durant la 1^{ère} étape

Domaine de l'interlocuteur	Description	Nombre d'entretiens
Ministère du logement et l'urbanisme	Ex sous-secrétaire du ministère Ex secrétaire régional du ministère, Région métropolitaine Ex directeurs des unités en charge du processus de formulation de la politique et du programme (ex)membres de l'équipe du programme	12 (*)
Universités	Académiciens, chercheurs consultants du ministère qui ont participé à des activités pendant la formulation, la mise en œuvre et/ou l'évaluation de la politique et du programme	7
ONG	Professionnels des ONG qui ont travaillé dans le cadre de la politique générale et/ou du programme (conception, mise en œuvre ou évaluation)	5
Politique	Un député du Parti Socialiste, Président de la Commission du logement et du développement urbain pendant la campagne électorale de Michelle Bachelet (2005), entre autres postes (également Président du même sujet à la Chambre de députés, pendant plusieurs années); Une ex magistrat du Parti Socialiste pour la commune de Ñuñoa à la Région métropolitaine (2004-2008), membre de l'équipe de campagne électorale de Michelle Bachelet dès le début, et conseillère en politiques publiques au sein du gouvernement de Bachelet, Défenseure des citoyens au sein du même gouvernement, entre autres postes.	2

(*) Cinq des douze interviewés du ministère travaillaient également au sein des universités au moment de l'entretien.

Entre le mois de mai et septembre 2011, 26 **entretiens semi-structurés** ont été menés au total. Durant ces conversations, lesquelles ont duré entre une heure et parfois plus de quatre heures, les interlocuteurs ont commenté leur participation, les principes sous-jacents du nouveau programme de réhabilitation de quartiers défavorisés, et nous ont transmis leurs appréciations sur la participation, l'*empowerment*, l'intégration sociale (urbaine), l'influence des modèles étrangers dans sa conception, ainsi que leurs impressions sur la création et les résultats des

Conseils de quartier pour le développement et du *Contrat de quartier* (voir Annexe N°01, Questionnaire de la première étape de recherche).

Néanmoins, pour reprendre Müller (2011), la technique de l'entretien n'est pas suffisante pour reconstruire la naissance et la formulation d'une politique publique. Selon l'auteur, « l'entretien donne moins d'informations qu'on pourrait imaginer » (Müller, 2011 : chapitre IV, section II, sous-section 8, para. 2), car la mémoire des interlocuteurs est faible, ils confondent les dates et « ont tendance à reconstruire a posteriori leur rôle dans la décision soit pour la minimiser (en cas d'échec), soit pour la valoriser (en cas de succès) » (Müller, 2011 : chapitre IV, section II, sous-section 8, para. 2). C'est pour cela que l'entretien doit être inséparable de l'examen de la presse et des divers textes : l'entretien permet d'interpréter l'action des décideurs et de hiérarchiser la multitude d'informations collectées lors de la révision de la presse et des textes ; et à l'inverse, la lecture de la presse et des textes permet de dater et de vérifier les déclarations des interlocuteurs et de ne pas dépendre de leur seul « récit ».

En conséquence, une **analyse des documents institutionnels** et de quelques articles de la presse a aussi été réalisée pour mieux compléter cette reconstruction de la généalogie et de la formulation du programme (documents du ministère et documents/articles de presse de la période de la pré-candidature et de la campagne présidentielle de Bachelet). L'accès à plusieurs de ces documents a été facilité par les interlocuteurs à la suite des entretiens ; d'autres ont été extraits de la page Web du ministère dès l'année 2007. Cela a permis de constater les changements dans le discours et les reformulations des cadres conceptuels, des approches du programme, etc. ; il y a aussi des textes politiques élaborés pendant la campagne présidentielle de Michelle Bachelet (année 2005). Parmi les documents et les textes consultés se trouvent :

- Des propositions de l'équipe du programme politique de Michelle Bachelet au moment de sa candidature (documents de la campagne électorale)
- Des propositions des commissions urbaines du *Commando politique électoral* de Michelle Bachelet (Commission gestion urbaine, Commission politique publique de logement, et Commission du logement, de la ville et du territoire)
- Des propositions du Département des Projets Urbains du ministère du logement et l'Urbanisme
- Le programme de gouvernement Bachelet (vers la fin de sa campagne électorale)
- Des documents parus une fois initié le mandat de Michelle Bachelet : Plan des 36 mesures pour les 100 premiers jours au pouvoir de Bachelet ; discours présidentiel du 21 mai 2006 ; documents préliminaires avec les lignes directrices du PQMB, les critères de sélection des quartiers, etc.
- Des documents datant de 2006, année du processus d'installation du PQMB au sein du ministère du Logement et l'Urbanisme : Présentations de la conception du programme, à ce moment-là appelé « 200 Barrios » – plus tard il sera renommé « Vivo mi Barrio » (« Je vis mon quartier »), puis *Quiero mi Barrio* (« J'aime mon quartier ») – ; Plusieurs termes de référence du programme *Quiero mi Barrio* ; lignes directrices pour la formation du CVD et du *Contrat de quartier* ; divers autres documents institutionnels du ministère qui subissent des changements de discours par rapport aux déclarations initiales du programme, notamment autour des approches territoriale et participative.

3.2.2 Récolte d'information lors de la deuxième étape : Développement de l'action publique

Pour la deuxième étape de la recherche sur le développement de la politique, la collecte d'information a dû passer par un processus de réflexion lié à la sélection de deux quartiers ciblés par le programme *Quiero mi Barrio* pour la réalisation des études de cas. Pour cette étape, la nécessité d'étudier l'installation et le déroulement du programme était évident, afin de compléter une compréhension intégrale de la politique, en considérant les « exécutants » et les habitants, eux aussi, acteurs et protagonistes.

a. Modalités du choix des quartiers et équipes opérationnelles du programme *Quiero mi Barrio* : deux entrées pour la sélection de quartiers pour la deuxième étape de la recherche

La sélection des quartiers a répondu à la question : comment les nouvelles approches territoriale et participative proposées se déploient-elles pendant la mise en œuvre du programme, en interagissant de même qu'en se contredisant ? La sélection a donc dû se référer à la manière dont le programme s'est déployé, en discernant les critères utilisés par le ministère chilien pour comprendre les territoires à intervenir. Il a donc fallu décrire et reconstruire ce processus afin de pouvoir identifier des critères de sélection des quartiers liés aux nouvelles approches proposées. Cette analyse des conditions d'installation se nourrit des entretiens réalisés durant la première étape du travail de terrain et des documents institutionnels analysés⁷⁹. Ainsi, deux éléments ont été déterminants lors de l'installation de cette politique : dans un premier temps, les **modalités de choix des quartiers du programme** ; et ultérieurement, les « exécutants » ou **équipes opérationnelles du programme**.

a.1 Les modalités de choix des quartiers du programme *Quiero mi Barrio* : ⁸⁰

Le programme se concentre sur les *quartiers* plutôt que les *bénéficiaires*, en tant que sujets sociaux (individuels ou collectifs). On ne peut pas observer de critères clairs pour la sélection des quartiers, fait dû apparemment au manque de statistiques de proximité, ce qui oblige à se concentrer sur la caractérisation des communes (**pourcentage de population pauvre dans la commune** selon l'enquête socio-économique CASEN 2003) et sur l'établissement de critères de quartiers : **dégradation urbaine et vulnérabilité sociale**

⁷⁹ Je suis reconnaissante de l'invitation et des précieux commentaires de toute l'équipe universitaire de l'Institut du Logement de l'Université du Chili, notamment Jorge Larenas et Luis Campos, lors des *Charlas INVI* organisées par cet Institut, le 8 juin 2012.

⁸⁰ MINVU 2010, INFORME FINAL DE EVALUACIÓN PROGRAMA DE RECUPERACIÓN DE BARRIOS "QUIERO MI BARRIO", Panelistas Lorena Herrera Ponce (Coordinadora), Carlos Fuensalida Claro, Jorge Larenas Salas.

(aucunes des deux dimensions n'étant définie précisément dans le programme). Cela semble conduire à une sélection basée sur des critères appliqués à partir de la perception des autorités au niveau régional et/ou local.

Au début, la sélection de quartiers suit trois chemins :

- D'après le mandat présidentiel de Michelle Bachelet (7 quartiers prioritaires)
- Selon le critère de revitalisation des villes portuaires (13 quartiers)
- À travers un processus de sélection partagé à l'échelle régionale. Des Comités régionaux sont formés. Ils sont présidés par le gouverneur régional, au nom du Président, et intégrés par le Conseil régional, l'Association des municipalités et le ministère de Logement et l'Urbanisme.

Dans ce dernier cas, la procédure de sélection de quartiers est structurée en **deux phases** :

1^{ère} phase : la sélection des communes dans lesquelles les quartiers seront sélectionnés, se fait selon deux critères :

- i) Les communes avec plus de 70 000 habitants ou qui font partie de villes en conurbation de 100 000 habitants ou plus.
- ii) Les communes où le pourcentage de pauvreté est supérieur à 10%, selon l'enquête socio-économique CASEN 2003.

2^{ème} phase : une fois les communes sélectionnées, la deuxième phase consiste en la sélection de quartiers selon 3 critères :

- i) Des quartiers urbains qui ont des problèmes de détérioration urbaine, selon le critère de la municipalité responsable
- ii) Des quartiers urbains qui ont des problèmes de vulnérabilité sociale, selon le critère de la municipalité responsable
- iii) Des quartiers et des secteurs dans lesquels une synergie des ressources peut être expérimentée, par exemple, un portefeuille de projets locaux en cours ou programmés ou l'existence d'autres projets régionaux stratégiques ayant un impact sur le quartier.

a.2 Les équipes opérationnelles du programme

L'analyse de l'emplacement, de l'âge, du nombre de logements et de la complexité des quartiers sélectionnés a déterminé la conception de **deux catégories opérationnelles** : quartiers d'« exécution directe » et quartiers d'« exécution indirecte ».

- Quartiers d'« exécution **directe** » par le **ministère** de Logement à travers les secrétariats ministériels régionaux (ils représentent 10% du programme)
- Quartiers d'« exécution **indirecte** » par :
 - Les **bureaux d'étude** : la mise en œuvre du programme est exécutée par des équipes de professionnels, à travers un appel d'offres public

- Les **municipalités** : la mise en œuvre du programme est exécutée par des équipes de professionnels de la municipalité, à travers une convention ou accord.

Compte tenu du caractère novateur du programme, son développement a impliqué la création de nouvelles équipes professionnelles au ministère du Logement (à la fois au niveau national et régional) et, dans certains cas, au sein des municipalités. Ces équipes ont été formées en grande partie à partir d'appels d'offres publics.

La différence entre la prise en charge par les équipes du ministère à travers les *Secrétariats régionaux ministériels* du ministère de Logement et de l'Urbanisme (SEREMI) et la prise en charge par les équipes des Bureaux d'étude, a été un premier élément déterminant lors de l'installation du PQMB. Plusieurs interlocuteurs de ma première étape d'étude ont mentionné que les équipes du ministère ont pu développer un meilleur travail que celles des bureaux d'étude, car les premières fonctionnent avec un bureau permanent sur le quartier, des professionnels qui ont des meilleures capacités et plus des ressources. Ces équipes ont aussi eu un suivi plus proche de la part du ministère du niveau national. En revanche, les équipes des bureaux d'étude « n'avaient aucune idée de la façon de travailler », il n'y avait pas de directives claires et les formations sont venues plus tard. Cependant, cette observation ne tient pas pour les bureaux d'étude qui avaient une expérience de travail territorial et participatif antérieure.

b. Les critères de sélection des quartiers pour étudier le développement de la politique

En combinant les deux éléments qui ont été déterminants lors de l'installation de cette politique – les modalités de choix de quartiers et les équipes opérationnelles du programme – ainsi que les deux approches qui nous intéressent, nous avons choisi deux quartiers à partir des critères et des intérêts suivants :

- i) Les **quartiers d'« exécution indirecte »**, pris en charge par des Bureaux d'étude ou des municipalités. Ils sont d'un intérêt particulier, d'abord, parce qu'ils représentent 90% des quartiers du programme et, ensuite, parce qu'ils sont définis comme des quartiers **vulnérables**, contrairement à des quartiers d'« exécution directe » définis comme des quartiers « mesure présidentiel N°30 » et des quartiers « critiques » (ces derniers sont pas forcément sélectionnés à partir de critères de pauvreté ou de vulnérabilité sociale). C'est le cas des quartiers « emblématiques » qui ne se singularisent pas par des chiffres de pauvreté mais qui sont des quartiers « critiques » en termes sociaux et matériels, et des quartiers « emblématiques » selon les critères de patrimoine architectural, comme par exemple, le quartier *Villa Portales*.

- ii) Les quartiers d' « exécution indirecte » de la **Région Métropolitaine** de Santiago (80 quartiers sur un total de 87)⁸¹, en particulier les **quartiers péricentraux** se situant dans des territoires de la ville où l'accès à des opportunités, des équipements et des services est limité. Ce sont les communes pauvres mais non périphériques. Cela répond à un critère pratique de sélection (distance). (Voir figure N°16, page 242).
- iii) Les quartiers qui ont été **choisis sur la base des critères territoriaux**, comme les chiffres liés à la pauvreté ou à la vulnérabilité sociale, ou d'autres comme la synergie entre le programme *Quiero mi Barrio* et d'autres projets au niveau local. À cet égard, un travail d'enquête avec les municipalités pré-choisies a été nécessaire (en explorant si la municipalité a utilisé des indicateurs de détérioration urbaine, de vulnérabilité sociale, de synergie avec d'autres projets, de concentration spatiale des inégalités dans la commune, de pourcentage de logements sociaux, si la municipalité a eu une définition des zones prioritaires dans la commune, etc.). Néanmoins, il faut rappeler qu'il n'y a pas eu de statistiques au niveau des quartiers, ce qui implique que la sélection a été faite par les municipalités, sur des critères pas toujours objectifs.

Nous avons essayé de choisir deux quartiers sélectionnés par le programme *Quiero mi Barrio* selon des critères territoriaux. Le défi a donc été, en premier lieu, d'éliminer les quartiers qui ont été choisis sur des critères autres que territoriaux, comme les critères politiques (ou d'autres comme l'extrême dangerosité de certains quartiers dans lesquels une municipalité n'osait entrer). En deuxième lieu, on a retenu les quartiers qui obéissent à cette logique territoriale, en identifiant les municipalités qui, par exemple, savaient où devait se faire l'investissement en matière d'infrastructure, qui disposaient d'un Secrétariat d'aménagement communal, de Plans de développement communal mis à jour, de conseillers urbains dans les équipes urbanistiques, de partenariats avec d'autres municipalités pour le partage des plans d'aménagement stratégiques, de systèmes d'information géographique (SIG) et de son utilisation, par exemple, pour la définition d'un portefeuille de projets communaux, etc.

- iv) Deux quartiers choisis sur la base de critères territoriaux et **exécutés par** : i) un **Bureau d'étude ayant de l'expérience en matière de travail territorial et participatif** ; ii) une **municipalité ayant de l'expérience en matière de travail territorial et participatif**.

Pour cette recherche, avoir de l'expérience en matière de travail participatif implique d'avoir développé des processus de participation citoyenne dans des projets ; d'identifier une ligne de travail claire dans l'institution, sur la participation des associations dans la prise de décisions des projets, et qui cherche le renforcement des associations ou la formation de dirigeants ou leaders communautaires, etc.

Avoir de l'expérience en matière de travail territorial implique : dans le cas de la municipalité, que le ciblage des ressources n'aille pas seulement aux individus mais aussi

⁸¹ Dans un document de la description du programme de l'année 2007, le quartier « critique » ou d'« exécution directe » était celui de *Las Viñitas* (qui a disparu dans les documents de l'année 2010, car le quartier devait être démoli).

aux territoires dans la commune, en accentuant l'allocation des ressources dans les quartiers les plus défavorisés, ce qui signifie que la municipalité utilise des chiffres de pauvreté à un niveau infra-communal. À cela s'ajoute aussi d'avoir de l'expérience – même au niveau de projets non-exécutés – en matière de travail d'aménagement urbain à différents niveaux territoriaux : des projets qui permettent de connecter un quartier à la commune, et la commune au reste de la ville. Dans le cas d'un Bureau d'étude, il implique d'avoir de l'expérience en matière de travail autour des thématiques urbaines : des recherches ou des interventions liées à la pauvreté urbaine, au logement social, au développement local, à l'évaluation de l'impact environnemental de projets urbains, ou au développement durable, etc.

Comme mentionné ci-dessus, les équipes opérationnelles ou « exécutants » représentent un élément déterminant lors de l'implantation du programme. Le choix d'étudier un quartier où le programme a été exécuté par une municipalité et un autre exécuté par un Bureau d'étude, répond à l'intérêt d'observer le développement du programme dans **deux situations de mise en œuvre différentes**. Ensuite, nous avons fait le choix d'étudier un Bureau d'étude et une municipalité, tous deux ayant de l'expérience par le passé dans le domaine du travail territorial et participatif. Cela répond aux arguments suivants :

- L'idée est de suivre la ligne d'analyse initiale de la thèse : étudier un programme novateur. Le PQMB l'est parce qu'il propose de nouvelles approches, parmi lesquelles les approches territoriale et participative. À notre sens, il ne suffit pas d'analyser cette innovation au niveau du discours et des inspirations, c'est-à-dire, autour de ce qui a été formulé par les *policymakers* ou *formulateurs* au sein du ministère. Il faut aussi prendre connaissance de ce que cette innovation a concrètement produit sur le terrain.
- L'intérêt est donc d'étudier des **quartiers où les nouvelles approches sont réellement présentes**, c'est-à-dire, où le processus de mise en œuvre a été développé dans des conditions favorables au développement d'un travail territorial et participatif. Ces conditions favorables à la mise en œuvre dépendent en grande partie de l'équipe opérationnelle du programme. C'est pour cela que nous faisons le choix d'une municipalité et d'un Bureau d'étude ayant de l'expérience précédente en matière de travail territorial et participatif.

En bref, étudier et comparer « les meilleurs quartiers », ou une des « meilleures » municipalités et un des « meilleurs » bureaux d'étude, nous aidera à isoler des difficultés et d'autres variables opérationnelles, et à observer, dans des situations d'exécution relativement « idéales », quelques conséquences et résultats de cette politique novatrice.

- Un autre argument est que le programme a incorporé les municipalités comme équipe opérationnelle seulement deux ans après le début du programme. Deux des raisons (apparues lors des entretiens de la première partie) en étaient le manque de ressources humaines et économiques dans les municipalités pauvres (et donc une relative incapacité à assumer cette tâche), et le *clientelismo* potentiel parmi certaines municipalités et les associations de quartier traditionnelles (*Juntas de Vecinos*). Cependant, la présidente Michelle Bachelet a modifié cette situation, considérant que la pérennité du programme

dépendait de la future collaboration des municipalités dans l'entretien de l'infrastructure construite par le programme. C'est donc un apprentissage du programme quant à son approche participative qu'il est intéressant d'observer (apprentissage qui a impliqué en effet une modification du décret N°14 qui règle le programme *Quiero mi Barrio*).

- La comparaison entre une équipe du ministère et une équipe d'un bureau d'étude peut être intéressante en ce qui concerne l'approche territoriale. Les équipes du ministère ont un bureau permanent au sein du quartier, ils ont une meilleure capacité à travailler dans les domaines de la réhabilitation de quartiers et de la participation citoyenne, en comparaison avec la plupart des bureaux d'étude, et davantage de ressources financières. Le problème est que les équipes du ministère exécutent le programme dans très peu de quartiers (10% du total de 200 quartiers). Ce sont donc des situations particulières qui impliquent de gros investissements (en moyenne trois fois le budget des quartiers vulnérables).

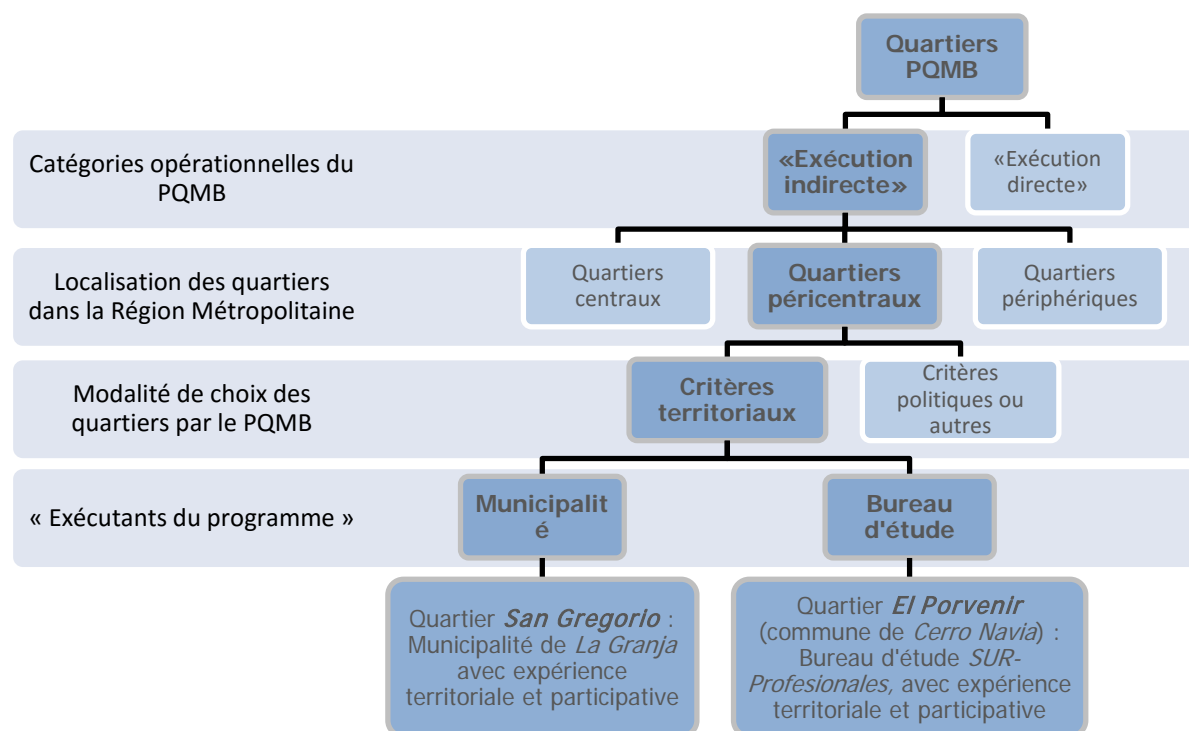
Néanmoins, étant donné qu'il n'est pas possible de représenter toute la gamme de quartiers possibles, comme le montre le tableau suivant, nous avons choisi deux quartiers qui nous permettent d'examiner deux réalités de mise en œuvre différentes, l'objectif de cette thèse n'étant pas de construire une description représentative de la réalité du programme des 200 quartiers ciblés pendant la période 2006-2010.

Tableau N°21 : Modalités de choix de quartiers et équipes opérationnelles du programme *Quiero mi Barrio* : deux entrées pour la sélection de quartiers de la recherche

Modalités de choix de quartiers du programme	Équipes opérationnelles du programme
Critères territoriaux	→ Bureau d'étude (BE) avec expérience territoriale et participative
	BE sans expérience territorial et participative
	→ Municipalité avec expérience territoriale et participative
	Municipalité sans expérience territorial et participative
Critères politiques ou autres	BE avec expérience territorial et participative
	BE sans expérience territorial et participative
	Municipalité avec expérience territorial et participative
	Municipalité sans expérience territorial et participative

Afin de concrétiser la sélection des quartiers pour l'étude des cas, nous avons construit une liste provisoire des quartiers après la relecture des entretiens de la première partie, quelques entretiens additionnels d'interlocuteurs qui ont travaillé dans le contexte du programme, et la revue de plusieurs documents. Les quartiers sélectionnés sont *San Gregorio* et *El Porvenir*.

Figure N°15 : Critères de sélection de quartiers pour la thèse



b.1 Le quartier *San Gregorio* dans la commune de *La Granja* :

Selon les critères de sélection de quartiers de la thèse, *San Gregorio* serait un quartier :

- d' « exécution indirecte »
- péricentral (voir figure N°16)
- sélectionné par le programme *Quiero mi Barrio* selon des critères territoriaux
- exécuté par une municipalité avec de l'expérience en matière de travail territorial et participatif

Plusieurs interlocuteurs de la première étape ont mentionné que *La Granja* a été une des municipalités où le programme a le mieux fonctionné, soit parce que le maire était « sur la même longueur d'onde », soit parce que ce dernier a considéré le programme comme une opportunité. D'ailleurs, dans la commune de *La Granja*, le PQMB

« intervient dans le quartier le plus complexe », la *población San Gregorio*, ce qui montre que sa sélection répond aux critères comme les chiffres relatifs à la pauvreté ou à la vulnérabilité sociale dans la commune. Le quartier de *San Gregorio* est en fait un produit de la politique de logement social de l'État chilien de la première génération (construit 1959), ou « un quartier historique et vulnérable ».

Il existe aussi des éléments d'un travail territorial observables sur la page web de la municipalité de *La Granja*, qui n'existent pas dans d'autres municipalités (inclusion des notions de développement et d'aménagement urbain, d'un (Système d'information géographique-S.I.G.); un « conseiller urbain » dans l'équipe du Secrétariat d'aménagement communal (SECPLAC). Finalement, *La Granja* fait partie de *Ciudad Sur*, une association de sept municipalités du sud de Santiago, ayant toutes une population vulnérable, qui vise à une coordination intercommunale entre elles, ainsi qu'aux objectifs d'équité économique, sociale, culturelle et territoriale. Il s'agit là d'un phénomène inédit en matière d'approche territoriale qui n'est pas présent dans d'autres communes de Santiago ayant des caractéristiques similaires.

Pour ce qui est de l'approche participative, la municipalité de *La Granja* est nommée dans plusieurs entretiens comme une collectivité qui engage ses habitants dans la prise de décisions.

b.2 Le quartier *El Porvenir* dans la commune de *Cerro Navia* :

Selon les critères de sélection de quartiers de la thèse, *El Porvenir* serait un quartier :

- d' « exécution indirecte »
- péricentral (voir figure N°16)
- sélectionné par le programme *Quiero mi Barrio* selon des critères territoriaux
- exécuté par un Bureau d'étude avec de l'expérience en matière de travail territorial et participatif

Deux facteurs ont été évidents et centraux dans la sélection du quartier *El Porvenir*. En premier lieu, il est possible d'affirmer qu'*El Porvenir* a été sélectionné par le PQMB selon des critères territoriaux, parce que la municipalité de *Cerro Navia* par le passé (notamment l'administration de la maire Cristina Girardi) a expérimenté un « enjeu territorial en matière de gestion municipale », lequel a été reconnu par plusieurs interlocuteurs pendant la première étape de terrain de la thèse. Cette tradition aura eu un impact, sans aucun doute, sur la sélection des quartiers du PQMB.

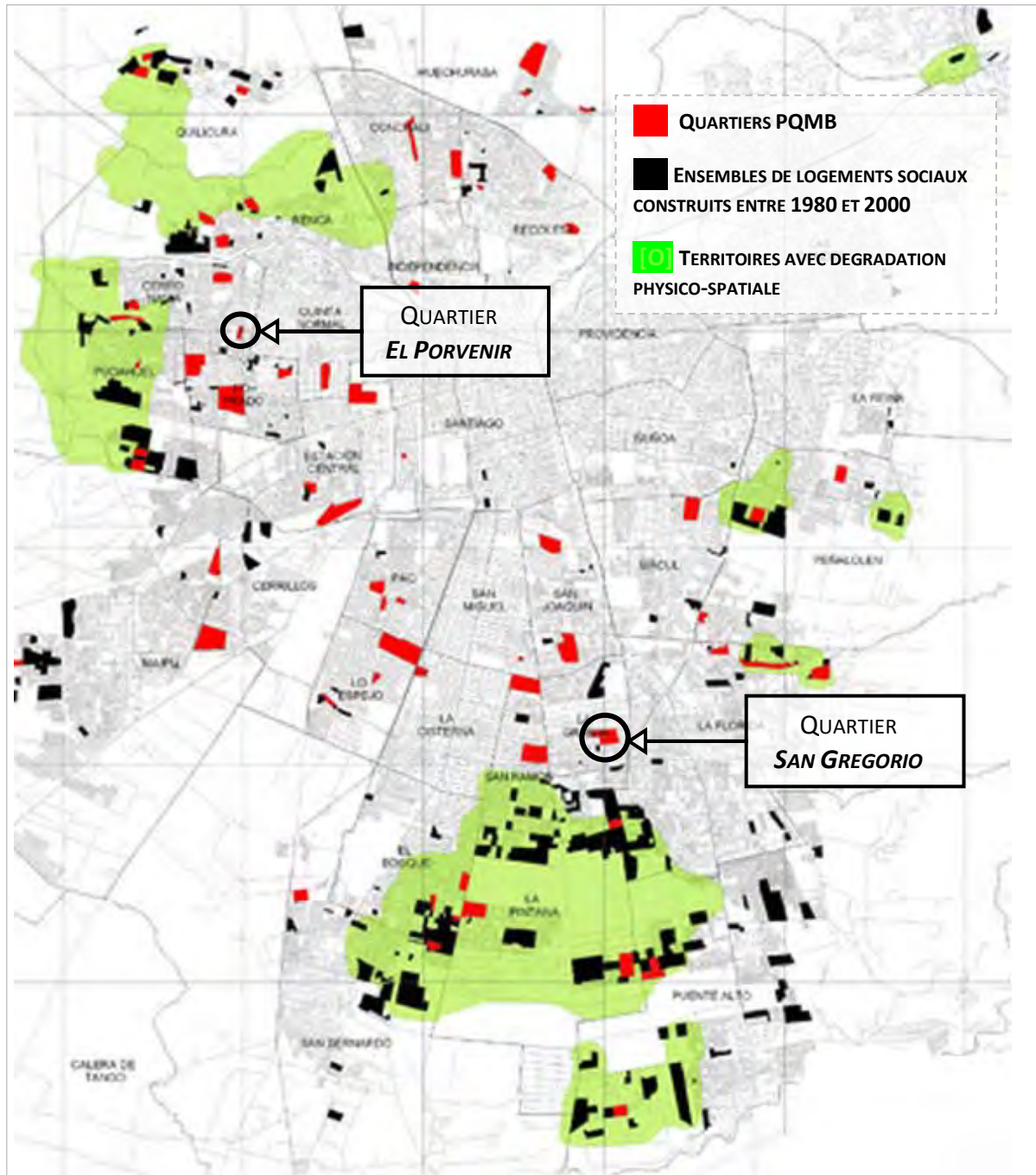
En deuxième lieu, le bureau d'étude exécutant, l'ONG *SUR Profesionales*, est une ONG au Chili qui a une longue tradition et une trajectoire importante en matière de travail territorial et participatif. En fait, *SUR Corporación* a effectué plusieurs évaluations des programmes urbains pour le ministère du Logement. Par ailleurs, il est intéressant de noter que c'est une ONG qui interpelle constamment le ministère et qui dialogue avec

lui : presque tous les interlocuteurs de la première étape de terrain mentionnent le livre *Los Con Techo*, écrit par l'ancien directeur de SUR, comme le document central du diagnostic du problème qui motive la création du PQMB. L'ONG SUR a effectué plusieurs recherches et interventions liées à la pauvreté urbaine, notamment sur la question du logement social et du développement local. Elle a aussi développé des processus de participation citoyenne dans d'innombrables projets et possède une école de formation pour les leaders communautaires, qui a été implantée dans le quartier d'*El Porvenir* pendant le PQMB. En définitive, les deux quartiers montrent des conditions très favorables et presque « idéales » pour observer ce qu'un programme novateur a produit concrètement sur le terrain en ce qui concerne les nouvelles approches territoriale et participative.

Pour cette deuxième étape de recherche, le travail de terrain a reposé sur un protocole (Yin, 2003). Nous avons appliqué un questionnaire d'entretiens pour chaque type d'acteur, exécutant et habitant, contenant des questions sur leur participation, les diagnostics du programme, les changements produits, sur le processus de participation citoyenne pour la formation du CVD, la signature du *Contrat de quartier*, etc. (Voir questionnaire aux annexes 2, 3 et 4). Nous avons aussi passé en revue un gros corpus de textes liés à la mise en œuvre du programme dans chaque quartier, textes que nous avons dû demander au ministère du Logement et l'Urbanisme au titre du système « Gouvernement transparent »⁸².

⁸² Une instance transversale aux ministères du gouvernement dont l'objectif est la reddition des comptes et la probité, institution qui est ouverte à tous les citoyens chiliens.

Figure N°16 : Emplacement des quartiers sélectionnés dans la Région Métropolitaine du Chili



Source : Zapata, I. & Arias, G. (2008), *Impactos urbanos del programa regeneración de barrios: algunas orientaciones claves para la gestión futura*, Revista INVI N° 63 / August 2008 / Volume 23: 19-52. Carte: "Unidades Territoriales de Deterioro Físico-espacial, vivienda social 1980-2000 y conjuntos programa Quiero mi Barrio". SISTEMA DE INFORMACIÓN EN VIVIENDA (SIV), UNIVERSIDAD DE CHILE, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Instituto de la Vivienda. Diseño cartográfico: Gonzalo Arias.

c. Protocole pour l'étude des cas des quartiers *El Porvenir* et *San Gregorio*

Le protocole pour l'étude de cas a pour but de guider la collecte d'information sur le terrain. Il comprend les sections suivantes (Yin, 2003) :

- Une introduction à l'étude de cas
- Des procédures pour le travail de terrain
- Les questions guidant l'étude de cas
- Un guide pour le rapport de l'étude de cas

Le cœur du protocole est constitué de l'ensemble des questions nécessaires à la recherche. Il a nécessité une définition conceptuelle du « développement » de la politique et des définitions *opérationnelles* des approches territoriale et participative, une fiche d'observation pour l'étude des cas. Nous décrivons brièvement le modèle triangulaire d'analyse de données réalisé à partir des informations recueillies lors des deux étapes de la recherche.

c.1 Questions pour l'étude de cas

- Des questions sur les conditions d'implantation du programme dans les deux quartiers : comment les approches sont définies par le programme dans les termes de référence du programme, termes de référence qui sont différents pour les Bureau d'étude et pour les municipalités (ou questions sur « ce que le programme a voulu faire »)
- Des questions sur ce qu'il y avait avant le programme (révision des diagnostics partagés)
- Des questions sur comment les deux institutions, municipalité et Bureau d'étude, définissent les approches territoriale et participative. Cela implique plutôt une relecture des documents institutionnels ou des questions posées durant les entretiens de la deuxième étape, questions qui traitent de la manière dont ces deux institutions ont travaillé pendant le programme *Quiero mi Barrio* (ou question sur « comment le programme s'est déroulé »)
- Des questions sur les résultats des approches territoriale et participative (ou des questions sur « ce que le programme a fini par faire pendant la mise en œuvre dans les quartiers et ce que le programme veut accomplir dans l'avenir : l'exécution du Contrat de quartier et le « Futur Agenda »)
- Des questions sur la manière dont interagissent ces approches dans les deux quartiers (hypothèse venant de la première partie : l'approche participative a fini par absorber l'approche territoriale).

c.2 Définitions conceptuelles et opérationnelles à utiliser

*« ... ce sont ici les interprètes et l'auditoire qui sont mis au centre de l'analyse et non plus la partition et le compositeur. La musique produite est une partition appropriée par des interprètes qui lui donnent matière et couleur »
(Lascoumes et Le Galès, 2012 : Chapitre 2, para. 2).*

Le « **développement** » d'une politique est évidemment une notion très générale, mais dans le contexte de cette recherche sa délimitation est assez naturelle. Dans la séquence ou processus d'une politique publique, le développement correspond à la mise en œuvre ou à **l'application des solutions sélectionnées** pour répondre au problème qui a été identifié dans une phase précédente. Dans ce sens, il inclut les actions des agents administratifs – et des équipes opérationnelles – en charge de l'implantation, auxquelles nous ajoutons les pratiques et les actions des habitants des quartiers ciblés. Cette application de solutions implique une **adaptation aux situations spécifiques** auxquelles elle est confrontée, et des mécanismes de filtre, comme l'élimination d'un problème à cause du manque d'outils d'intervention, ou l'application sélective de mesures, ou même la non-exécution des mesures (Subirats, 2008).

À la description précédente il faudrait ajouter ce que Lascoumes et Le Galès (2012) mentionnent sur une approximation « par le bas », qui part de la mise en œuvre et des bénéficiaires du programme, afin de comprendre de manière ascendante les **dynamiques suscitées par l'action publique ainsi que les obstacles survenus**. Analyser le développement ou la mise en œuvre, c'est donc expliciter **un ensemble d'activités d'appropriation du programme**, et non seulement la conception de celle-ci. Nous verrons, à mesure que le chapitre sur la généalogie et la formulation avance, l'évidente nécessité d'une telle analyse sur la mise en œuvre, notamment à travers les divergences d'opinion sur l'échec ou la réussite du programme *Quiero mi Barrio*, même par un même interlocuteur.

Cette complexité peut être expliquée par les faits que les programmes publics sont porteurs d'ambiguïtés, les objectifs sont généralement flous, les moyens imprévisibles et la distribution des compétences mal réalisée. Sa mise en œuvre ou son développement désigne « **un ensemble d'activités hétérogènes combinant des dynamiques internes aux organisations et un ensemble de négociations externes** » (Lascoumes et Le Galès, 2012 : chapitre 2, section 2, para. 4).

En outre, comme mentionné précédemment, les définitions conceptuelles des **approches territoriale et participative** répondent aux définitions données par le programme, qui ont toutefois évolué au cours de sa mise en œuvre. Cela est particulièrement important concernant la définition de l'approche territoriale, laquelle change plusieurs fois pendant le programme, avec pour effet de faire évoluer

l'orientation et les priorités urbaines du programme : celui-ci passe d'un programme avec une orientation allant vers une *régénération urbaine* des quartiers, posant le rapport du quartier à la commune et à la ville, à un programme de réhabilitation de quartiers orienté vers *l'intérieur* des quartiers.

D'autre part, les définitions opérationnelles des approches ont aussi été identifiées à partir des documents de travail du ministère, mais ont été complétées par des informations plus précises en ce qui concerne les reformulations et réinterprétations provenant des entretiens avec les *policy makers*.

Tableau N°22 : Fiche d'observation pour l'étude des cas

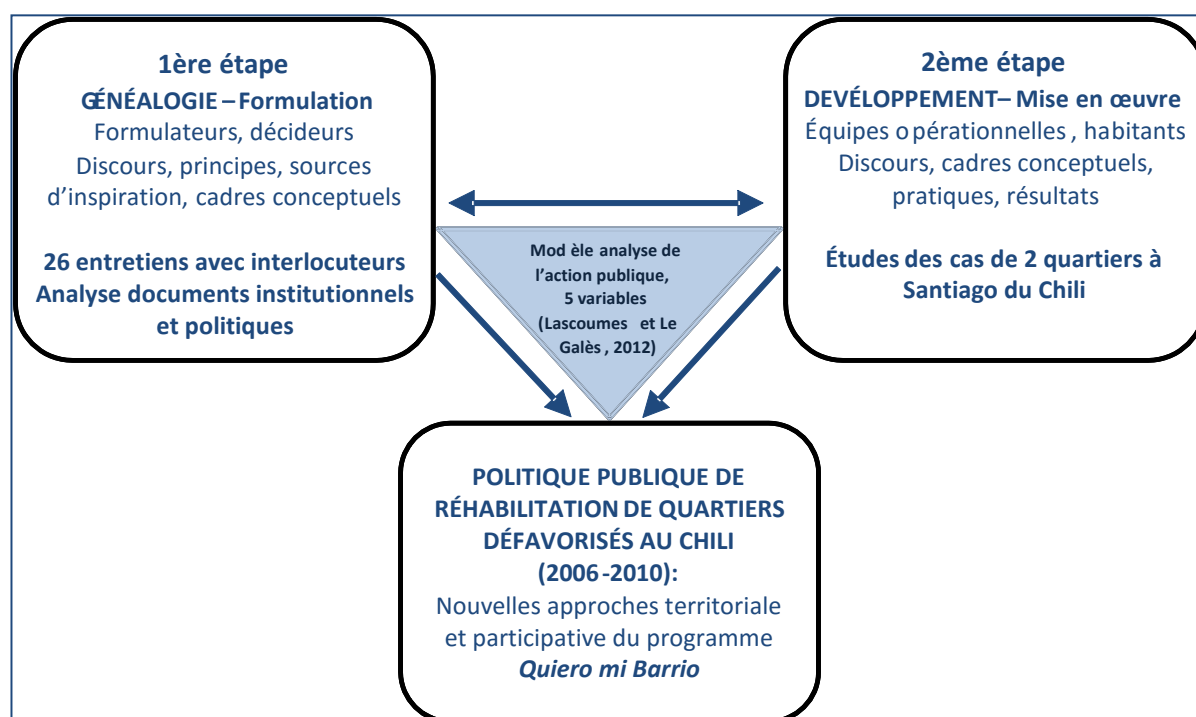
		Développement (études des cas, acteurs)	
Approches	Dimensions des approches	<i>San Gregorio</i> (exécution par municipalité) « Exécutants » /habitants	<i>El Porvenir</i> (exécution par Bureau d'étude) Exécutants/habitants
Approche territoriale	Identification du problème public (quartiers vulnérables/« Les Avec Abri »)		
	Focalisation territoriale (les bénéficiaires sont les quartiers)		
	Gestion globale et multi-ministérielle		
Approche participative	Le programme reconnaît la valeur des associations et de leur participation dans la prise des décisions		
	Pas de confiance envers les processus antérieurs de participation citoyenne		
	Crise de représentativité des associations territoriales traditionnelles (<i>Juntas de Vecinos</i>)		
	Modèle d'intervention « avec les habitants »		

Analyse triangulée des données

Avec toutes les informations et les observations réalisées lors de plusieurs visites dans les quartiers pendant l'année 2013, et la réalisation de 31 entretiens sur la mise en œuvre du programme, nous avons effectué une analyse triangulée des données. Le but de cette analyse triangulée est de confronter ou d'apprécier les différences et les

ressemblances entre les deux « mondes », celui de la généalogie de la politique et celui de son développement, pour ce qui est des discours, des idées, des cadres conceptuels prédominants, des caractéristiques des acteurs engagés, etc. Cette analyse est illustrée dans le diagramme suivant.

Figure N°17 : Analyse triangulée des données à partir des informations recueillies lors des deux étapes de la recherche



Le modèle d'analyse de l'action publique de Lascoumes et Le Galès (2012), suggère de s'intéresser à cinq variables (voire Figure N°7) : les acteurs (intérêts, stratégies, ressources) ; leurs représentations (idées, valeurs, symboles) ; les institutions (normes, instruments, cadres d'action) ; les processus (mobilisations, coalitions, conflits) ; et quelques résultats ou conséquences des actions réalisées.

Comme évoqué au début de ce chapitre, dans les chapitres suivants nous tentons de résoudre l'énigme de la généalogie et le développement du programme *Quiero mi Barrio*. Comme dans le cas du neuroscientifique Ramachandran, la reconstruction de la naissance et de la croissance d'un être aussi abstrait qu'un programme public, a plusieurs fois conduit à assumer un rôle de détective plutôt que de chercheur, ce qui s'est réitéré lors de la deuxième étape.

CHAPITRE 5

GÉNÉALOGIE DU PROGRAMME DE RÉHABILITATION DE QUARTIERS VULNÉRABLES QUIERO MI BARRIO (2006-2010)

*« Si je me rappelais la généalogie d'Hésiode et les noms
qu'il donne aux divinités dont nous venons de parler, je ne me lasserais
pas de démontrer la justesse de ces noms, jusqu'à ce que j'eusse
éprouvé ce que deviendrait cette sagesse »
Cratyle, du philosophe grec Platon, 360 A.C.*

Dans ce chapitre nous présentons les résultats de la première étape sur le terrain qui a eu lieu au cours de l'année 2011 : **26 entretiens ont été conduits avec des informateurs clé en rapport direct ou indirect avec la formulation du programme, auxquels s'est ajouté la revue d'innombrables documents institutionnels et non institutionnels**⁸³. Les personnes interrogées dans la première étape de l'enquête sont de quatre types : (i) des autorités et des (ex)fonctionnaires du ministère du Logement et de l'Urbanisme (MINVU), responsable du programme ; (ii) des chercheurs qui ont pris part à l'un ou plusieurs moments du développement du programme et de la politique ; (iii) des professionnels d'ONG impliquées dans la conception, la mise en œuvre et/ou l'évaluation du programme ; (iv) des politiciens membres de l'équipe de campagne de Michelle Bachelet lors de sa première campagne électorale (années 2004-2005)⁸⁴.

Malgré l'abondante information recueillie, il faut préciser qu'elle n'est en aucun cas exhaustive⁸⁵. Cependant on essaiera d'instaurer une réflexion systématisée à partir des entretiens

⁸³ Détails méthodologiques au chapitre 4, section 3.

⁸⁴ Détails sur les interlocuteurs et d'autres méthodologiques au chapitre 4, section 3.

⁸⁵ Premièrement, les entretiens consistent en plus de 41 heures d'enregistrement. Deuxièmement, parmi les documents collectés, près de 50 ont été fournis par les interlocuteurs et d'autres (50) ont été recueillis par différents moyens (Internet, directement au MINVU, d'autres interlocuteurs clés non interviewés, etc.). Parmi les documents, nous pouvons mentionner : des propositions de programme, des déclarations de principes des commissions politiques de Michelle Bachelet, des documents concernant des idées clés sur le sujet de quartiers défavorisés et la participation citoyenne, des discours de Michelle Bachelet (2005-2010), des manifestes politiques programmatiques, le programme du gouvernement à la fin de la campagne électorale de Bachelet, des présentations de Power Point du programme dans des diverses

et des documents facilités par quelques-unes des personnes interrogées, ainsi que des documents politiques de la campagne présidentielle de Michelle Bachelet (2005) et d'autres, institutionnels, du MINVU, qui ont été obtenus par différents moyens⁸⁶.

Le but du chapitre n'est pas de respecter à la lettre le modèle de Lascoumes et Le Galès (voir Figure N°7, chapitre 4), mais plutôt de s'appuyer sur leurs variables pour reconstruire le récit de la généalogie du programme *Quiero mi Barrio*. L'exercice relève pour partie du « bricolage théorique » revendiqué par la thèse. Une première section parle des « ancêtres » et des « précurseurs », en s'essayant à une **chronologie du programme**, les « ancêtres » en tant qu'actions publiques « génératrices », et les « précurseurs », en tant qu'acteurs (individuels ou collectifs) ayant contribué à la création de ce programme. Une deuxième section aborde les **motivations** de deux groupes qui ont marqué cette première étape du programme : « auto-complaisants » ou « auto-indulgents »⁸⁷, par opposition à « auto-flagellants » ou « auto-reprochables »⁸⁸, ce qui représente un changement de paradigme de la « quantité » (réduction du déficit de logement) à la « qualité » (faire face aux problèmes de qualité, tels que les standards de logements et la mauvaise qualité de vie).

Ensuite, une troisième section relate le processus politique lié à la création du programme de gouvernement de Michelle Bachelet et la « mesure 30 » du Plan des 100 premiers jours du gouvernement. Dans la quatrième section, nous exposons, d'abord, les « évocations endogènes » ou les expériences nationales précédentes qui ont conduit au travail territorial, aux quartiers, etc. et qui ont eu quelque influence dans le PQMB. Ensuite, les « inspirations exogènes » : les expériences internationales qui ont influencé sur la formulation du programme, proposant une lecture du PQMB à partir du regard croisé porté sur les modèles d'action publique des États-Unis et la France, touchant à la réhabilitation des quartiers défavorisés et à la participation citoyenne.

Finalement, la dernière section aborde les concepts principaux du programme, l'intégration sociale (urbaine), et la réhabilitation de quartiers versus la régénération urbaine, en les mettant en discussion et en les reliant aux interlocuteurs clés de cette première étape du programme – des professionnels provenant de l'architecture et des sciences sociales – et leurs différences d'approche.

instances, plusieurs appel d'offres, des publications officielles MINVU sur le programme (« cahiers du quartier », leçons apprises, etc.)

⁸⁶ Certains interviewés m'ont fourni des documents du programme : Claudia Bustos, Roberto Moris, Daniela Aguirre, Soledad González, Rosanna Forray, Rodrigo Díaz, Daniella Gómez, Verónica Tapia. Plusieurs documents institutionnels ont en plus été personnellement recueillis sur le site web du MINVU, depuis l'année 2006, des documents qui après quelque temps ont cessé d'être en ligne ou qui ont été modifiés, comme dans le cas du document de description du programme, dont il existe deux versions à deux ans d'écart. Ceci a permis d'observer les évolutions conceptuelles et les décisions en termes d'objectifs du programme, transformations qui ont été confirmées lors des entretiens avec des fonctionnaires membres de l'équipe du PQMB l'année 2011. En plus, il faut ajouter des entretiens qui ont été réalisées l'année 2007 sur Skype, et qui ont été inclus dans mon mémoire de Master sur le rôle du capital social dans les Corporations de Développement Communautaire à Boston, États-Unis, et dans lequel on a aussi réfléchi sur le cas chilien (notamment sur le rôle du concept de capital social dans le PQMB).

⁸⁷ Ou l'aptitude à s'auto excuser, à ne pas sanctionner les fautes.

⁸⁸ Ou l'aptitude de s'auto blâmer pour les fautes commises.

Comme cela a été dit précédemment, il existe un consensus évident entre les personnes interrogées : c'est l'image des « Avec Abri » qui enclenche et parvient à matérialiser le premier programme public de réhabilitation de quartiers vulnérables, abandonnés par l'État après leur construction, bien que ce paradigme ne soit pas présent officiellement dans les documents institutionnels au début du programme. Cependant, quand on demande quelles sont les expériences qui ont inspiré ou ont été à l'origine du PQMB, les interlocuteurs mentionnent aussi des épisodes de l'histoire de la politique du logement, qui ont jalonné la route et ajouté des éléments favorables à cette innovation dans l'action publique urbaine.

Ce qui précède implique que la ligne du temps du PQMB ne commence pas en 2006 ni au milieu de l'année 2005, lorsque les premières idées ont été présentées dans le cadre de la campagne présidentielle de Michelle Bachelet. Le début de la ligne du temps peut remonter bien avant, avec des bouts d'expériences d'autres programmes, d'apports de professionnels « qui sont passés et sont partis » du MINVU, avec des travaux coordonnés entre quelques municipalités qui sont plus proches du ministère, entre autres raisons, parce qu'il existe des liens personnels/professionnels entre ces deux institutions. C'est à dire que la ligne n'est pas figée, 2006-2010, mais elle s'étend vers le passé et s'étendra certainement vers de futures politiques et programmes socio-urbains.

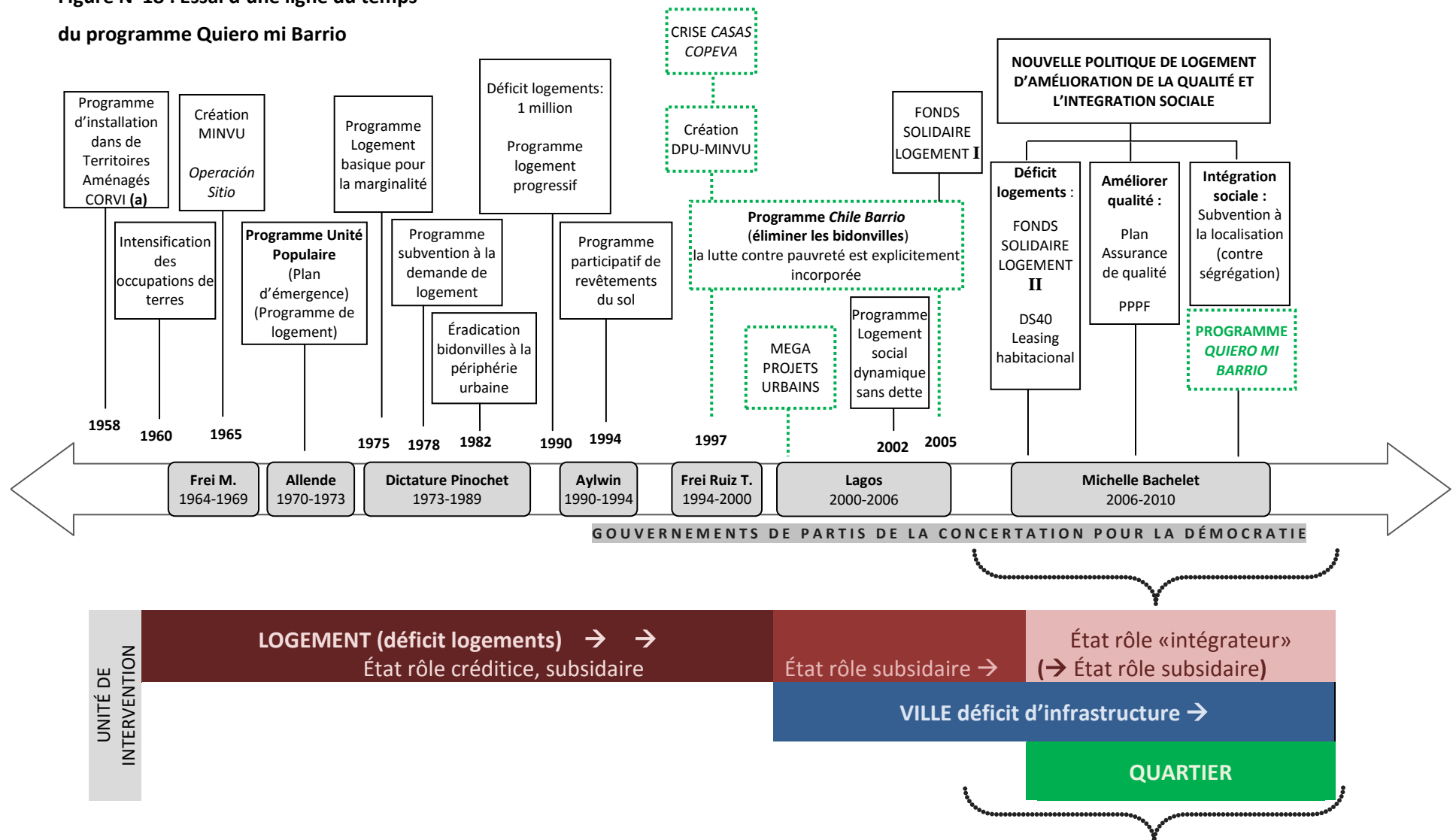
1. Ancêtres et précurseurs : essai d'une chronologie du programme *Quiero mi Barrio*

Commencer cette généalogie par les notions d'« ancêtres » et de « précurseurs » n'est pas le fait du hasard. Avec la première notion on essaie de faire le portrait des politiques urbaines et du logement, antérieures au PQMB ou, autrement dit, actions publiques qui peuvent être considérées comme autant de « graines ». Avec la deuxième notion de « précurseurs », le but est de signaler quelques-uns des acteurs (individuels ou collectifs) qui ont contribué à la fondation de ce programme. Ces précurseurs ne sont pas un groupe figé de personnes, d'équipes institutionnelles ou d'organisations. Ils sont plutôt innombrables et insaisissables. Ils portent pourtant des représentations, des cadres cognitifs et normatifs – pour employer les termes de Lascoumes et Le Galès – avec lesquels on construit aussi bien le problème public à aborder que la réponse à y apporter.

Toutes les représentations ne survivent pas, toutes n'ont pas d'incidence, mais c'est dans le processus d'échange entre différents acteurs que se fait petit à petit la gestation des principes essentiels. Comme il a été dit précédemment, les « Avec Abri » est une des représentations qui parvient à exprimer le problème public auquel faire face, même si cette image-là n'a pas été exprimée avec autant de conviction dans la conception du PQMB.

La figure N°18 représente un essai de ligne du temps du PQMB. Cette chronologie diffère de la figure présentée dans la dernière section du chapitre 3, dans la mesure où elle cherche à refléter le contexte historique général de la politique du logement chilienne dans lequel a lieu cette innovation en matière de réhabilitation de quartiers vulnérables.

Figure N°18 : Essai d'une ligne du temps du programme Quiero mi Barrio



LIGNE DE TEMPS PROGRAMME QUIERO MI BARRIO →→

		← ← ← ←	Precandidature Bachelet (concurrence contre S. Alvear) Octobre 2004 - Mai 2005	Candidature Bachelet (seule candidate) June 2005 – Janvier 2006	Bachelet assume la présidence Installation NPH dans le MINVU Mars 2006 - Mars 2010				
Ministre MINVU	J.Ravinet (2000-2004)		S.Tschorne (2004-2006)		Patricia Poblete (2006-2010)				
Événement significatif	1997 CRISE LOGEMENTS COPEVA	Initiation système EGIS (fin système avec dette) les gens s'organisent, participent dans conception et construction	Importance des « Avec Abri » ou habitants des ensembles de logements sociaux qui expriment problèmes de localisation, ségrégation, qualité constructive et urbaine, etc. <i>Los Con Techo</i> d'après Alfredo Rodríguez, 2005	09/2005 Bachelet formalise sa candidature	10/2005 Présentation programme gouvernement Bachelet «Estoy contigo»	12/2005 Présentation Plan 100 premiers jours : Mesure N°30 (quartiers)	Figures du CVD et Contrat de quartier	Décret N°14 avril 2007 approuve financement pour PQMB	R.E.N° 9252 2009 crée Département de Quartiers unité dépendante de la Division Développement Urbain
D'autres événements mentionnés	Deux cas emblématiques : Projet « Elemental » et le mouvement des endettés de l'habitation ANDHA Chile. Changement de politique a résolu les cas des nouveaux endettés de l'habitation, mais fait évidents 2 conflits : (1) avec des anciens endettés ; (2) Les « Avec Abri »	Des cas graves de faible qualité constructive : <i>El Volcán</i> . Accusation contre ministre Tschorne pour les cas au sud (<i>Concepción-Michimalongo, Temuco-Verde Bosque et Los Cóndores</i>).	Andrés Velasco, Alejandro Foxley en charge du programme gouvernement de Bachelet	Directrice SUBDERE après une tournée du Chili, demande à la ministre Tschorne analyser la possibilité de créer un programme pour traiter la détérioration des espaces publics			Importance des « Avec Abri » d'après Alfredo Rodríguez (2005) (discours interne)	Début 2008 : FIN PQMB COMME PILOTE. pression institutionnelle pour efficacité (DIPRES, PMG, exécution budget). Fin 2008 : Expo barrio ; visite d'équipe PQMB en Allemagne. <i>Ville Sociale</i> (soutien GTZ); formulation du PQMB en tant que politique, programme permanent	
Groupe, commission ou équipe			- Département Projets Urbains-MINVU - Groupe politique informel - Commission Gestion Urbaine, Equipe campagne électorale MB - Commission Politique Logement Equipe campagne électorale MB	- Commission du MINVU - <i>Partis Concertación "Manifiesto de los 15"</i> - Equipe en charge du programme de gouvernement définitif de Bachelet (fait partie de l'Equipe campagne électorale)			Equipe de quartiers MINVU – provisoire	Equipe de quartiers MINVU – initiale	Equipe Quiero mi Barrio
Nom du programme			« Regeneración de barrios » « 100 Barrios »		« 200 Barrios »		« 200 Barrios »		« Quiero mi Barrio »

Différents instruments du MINVU ont, d'une façon ou d'une autre, représentés l'antichambre du premier programme de réhabilitation de quartiers défavorisés au Chili. Bien sûr, la ligne n'inclut pas tous les événements de la politique du logement chilienne, mais juste ceux qui ont préparé le chemin pour l'arrivée du PQMB. Le haut de la ligne résume l'évolution de la politique du logement chilienne – qui a déjà été abordée dans le chapitre 3 – et que l'on peut condenser en trois piliers ou unités d'intervention sur lesquels s'est basé ce secteur public :

- Le **logement** ou le déficit de logement, objectif auquel l'État s'est consacré depuis longtemps, le rôle de l'État étant depuis l'époque de la dictature de Pinochet un rôle d'État garant de crédit, alors qu'à l'époque du président Salvador Allende l'État avait un rôle de garant de droits. Le rôle de l'État change lors du gouvernement de Ricardo Lagos, et il devient un État subventionneur, et ensuite, sous Michelle Bachelet, apparaît la nuance d'un État « intégrationniste ». Cependant, ces différences doivent être entendues comme une simplification, étant donné que l'État est toujours subventionneur, en particulier en ce qui concerne le MINVU. Ces piliers sont plutôt des changements de vision ou de paradigme, ce qui met évidemment du temps à se traduire dans la pratique d'un ministère de cette taille.
- La **ville** ou le déficit d'infrastructures urbaines, pilier qui apparaît plus fortement sous le gouvernement de Ricardo Lagos, moment où l'État joue toujours un rôle subventionneur. Pendant cette période apparaît pour la première fois une vision de la ville : « la politique a cherché à 'faire de la ville' par le biais de la construction et/ou l'amélioration des espaces publics au profit de la population ou d'investissements de réhabilitation patrimoniale, ou de projets urbains et bicentennaires » (Arriagada, 2004 : 303).
- Le **quartier**, qui continue de souffrir d'un déficit d'infrastructure urbaine, surtout sous forme d'équipement de quartier et communautaire dans les quartiers dégradés matériellement et socialement, ou vis-à-vis desquels l'on a une « dette » (le stock de logements sociaux existants). Une distinction importante apparaît : le MINVU commence pour la première fois à inclure la composante sociale dans les interventions d'infrastructure qu'il met en œuvre, de façon visible et intense. Le rôle intégrationniste de l'État est reflété dans le nom de la *Nouvelle politique du logement d'amélioration de la qualité et de l'intégration sociale*.

Encadré N°6 : Trois unités d'intervention au Chili pendant les différentes époques de développement du logement et d'infrastructure : Logement, Ville et Quartier

LOGEMENT



Logements COPEVA couverts en plastique, quartier El Volcán, commune de Puente Alto



Expansions « parasite » de logement social, commune de Lo Prado



Población Bajos de Mena, commune de Puente Alto

VILLE



Ville Parque Bicentenario, commune de Cerrillos



Centre Culturel Gabriela Mistral, commune de Santiago

QUARTIER



Photos : PQMB, MINVU

Par ailleurs, dans l'essai de « ligne du temps » (figure N°18) nous pouvons observer dans les encadrés pointillés et surlignés en vert, les points marquants et les programmes les plus cités par les personnes interrogées, à propos de ce qui a enclenché la gestation du PQMB et qui a eu de l'incidence dans sa formulation.

En ce qui concerne cette section, les « ancêtres » qui apparaissent sur cette ligne du temps font référence à des programmes ou des instruments qui, d'après les personnes interrogées dans cette enquête, ont précédé le PQMB. Deux ancêtres sont cités par plus de la moitié des personnes interrogées : ce sont le programme **Chile Barrio** et les **Grands Projets Urbains**.

- **Chile Barrio**: Programme commencé en 1996 sous le gouvernement d'Eduardo Frei Ruiz-Tagle, dans le cadre du **Programme national pour surmonter la pauvreté**. Le programme cherchait à améliorer la qualité de vie des habitants des bidonvilles en améliorant leur situation et la qualité de leur logement. Le programme cherchait également à dépasser les conditions d'exclusion et de marginalisation sociale par le biais de formation sociale et professionnelle. Il y a deux raisons pour considérer *Chile Barrio* comme un ancêtre du PQMB :
 - (i) Bien que l'objectif du programme *Chile Barrio* était d'éliminer les bidonvilles ou *campamentos* qui vivaient en « extrême pauvreté », c'est le premier programme qui intègre explicitement le dépassement de la pauvreté et une méthodologie « innovante, interministérielle, axée géographiquement sur des secteurs de grande pauvreté, programme global et exigeant la participation et l'implication des bénéficiaires » (MINVU, 1999 : 5). Il intégrait une vision territoriale, bien qu'il fût axé sur l'éradication des habitations insalubres, en orientant les familles vers des logements sociaux dans d'autres secteurs de la ville. Contrairement au PQMB, on travaillait avec « Les Sans Abri ».
 - (ii) Pour les ressources humaines au sein du MINVU, étant donné que plusieurs fonctionnaires qui par la suite ont composé des équipes du PQMB avaient travaillé dans *Chile Barrio* (la sélection de professionnels idoines est une des priorités dans le programme);

« (...) la DITEC (Division Technique), comme la division du MINVU chargée de faire des études, au début des années 1990 sous le gouvernement d'Aylwin, s'est chargée de la professionnalisation du ministère et de la définition de la politique (...) José Manuel Cortínez, un des premiers directeurs de la DITEC, et Camilo Arriagada ont été des acteurs clé ; c'est la période où naît *Chile Barrio* (...) et le fait qu'ensuite José Manuel ait été Sous-secrétaire, a donné plus de pouvoir à cette ligne plus territoriale » (Roberto Moris, architecte, universitaire et consultant, ex-fonctionnaire du DPU-MINVU. MSc in City Design, LSE).

« (...) le programme n'est pas au hasard ni spontané, c'est le résultat d'un processus d'apprentissage qui s'est développé dans le contexte des politiques publiques sociales au Chili, depuis le (programme) *Chile Barrio*, qui est une première expérience essayant d'aborder de façon interministérielle l'intervention, qui a une certaine vision territoriale (...) nous avons l'expérience du (programme) *Chile Solidario*, du programme *Puente* (...) et le *Chile Barrio* intervient aussi (comme le PQMB), plus depuis l'offre que depuis la demande, c'est-à-dire (dit-on) 'on veut faire ceci et on va le faire de telle façon', sans attendre que les gens le demandent

spontanément » (Jorge Larenas, sociologue, universitaire et consultant. Docteur (c), DEA en Sciences Sociales, Université Catholique de Louvain, Belgique).

« (...) D'habitude, quand le ministère finit un programme il le laisse tomber dans l'oubli, mais je crois que tout ce qu'on a appris avec Chile Barrio (...) en ce qui concerne le fait que les gens aient un travail plus en rapport avec la cohabitation communautaire qu'ils vont avoir après, ainsi que de permettre de quitter un 'campamento' et d'occuper un logement formel, où ils devront payer des choses. C'est un travail qui se faisait conjointement avec le FOSIS qui s'appelait 'Un Quartier pour ma famille'⁸⁹, et je crois qu'il a semé des choses, même si au ministère ça tombe un peu dans l'oubli, 'c'est passé, ça n'existe plus', mais ce sont des graines qui restent » (Claudia Bustos, sociologue, fonctionnaire du MINVU, membre du PQMB 2006-2010 et actuelle Directrice Nationale du PQMB. Magister en Desarrollo Urbano, PUC).

- **Grands Projets Urbains :** Les projets urbains intégraux ont commencé sous le gouvernement du Président Frei Ruiz-Tagle (1994-2000) et se sont consolidés conceptuellement et opérationnellement sous la gestion du Président Lagos (2000-2006) (Arriagada, 2004). Leur objectif était de **diminuer le déficit urbain** en augmentant l'offre d'espaces publics et en donnant de la valeur à des zones patrimoniales et de rénovation urbaine (MINVU, 2005). Ils étaient également destinés à apporter des solutions en matière de logement et d'équipement à des familles à faibles ressources et à des couches de classe moyenne (avec capacité d'épargne), pour composer des quartiers pluri-sociaux. Cela permettait d'accueillir des logements sociaux au sein de développements immobiliers bien insérés dans la ville avec de hauts niveaux d'équipement et d'infrastructure. Cela se présentait également comme un mécanisme de recyclage ou de régénération de zones urbaines dégradées dans des zones avantagées du point de vue de leur emplacement (Arriagada, 2004). Sa gestion dépendait de la Direction de projets urbains (DPU) du MINVU, créée en 1997 (MINVU-DDU, 2007)⁹⁰.

Comme cela a déjà été dit, ce sont les « ancêtres » les plus nommés par les personnes interrogées, programmes préalables du MINVU qui ont précédé le PQMB et qui d'une façon ou d'une autre ont joué sur sa gestation. Pour le moment nous ne parlerons de ces programmes qu'en termes généraux. Dans la section se référant aux inspirations il y aura des informations plus précises, en particulier pour ce qui concerne les grands projets urbains qui ont été emblématiques et qui ont représenté un référent fondamental au cours de la formulation du PQMB. Il faut préciser que bien que ces mégaprojets – en particulier celui de la *Ribera Norte* (Rive Nord) de la ville de *Concepción* – aient été dans l'esprit de ceux qui ont participé à la formulation du PQMB, cela ne veut pas dire que la **conception** du programme ait adopté la formule des grands projets.

⁸⁹ Composante d'« habilité sociale » du *Chile Barrio* par le FOSIS, Ministère de Planification (actuellement Ministère de Développement Social).

⁹⁰ Les Grands Projets Urbains sont une intervention différente du Programme Bicentenaire 2002-2010 pendant le gouvernement de Ricardo Lagos, destiné à soutenir le développement de projets urbains emblématiques dans le cadre de la célébration du Bicentenaire de la République. Au début, le Programme Bicentenaire a été pris en charge par la Direction des Projets Urbains, puis il est passé aux mains de la Direction exécutive des Projets Bicentenaire du MINVU.

Par ailleurs, en ce qui concerne les **précurseurs** du PQMB, la deuxième partie de la ligne du temps montre **trois moments de la formulation** de la *Nouvelle politique du logement d'amélioration de la qualité et l'intégration sociale*, spécifiquement du PQMB, défini par le rythme politique de l'élection présidentielle de décembre 2005, puis par la période de gouvernement entre mars 2006 et mars 2010 :

1. Un premier moment, la **pré-candidature de Michelle Bachelet**, commence en octobre 2004, lorsque Bachelet quitte le cabinet de Ministre de la Défense, et se termine le 24 mai 2005, date à laquelle Soledad Alvear, candidate du parti Démocrate Chrétien (DC), retire sa candidature à cause du manque de soutien à sa candidature présidentielle par la même coalition. La création du programme de gouvernement est introduite par le biais d'une instance appelée « Dialogues citoyens de Michelle Bachelet », présentée le 6 janvier 2005 comme une voie par laquelle la société civile est invitée à participer aux propositions du programme tout au long du pays.

Ces dialogues citoyens sont des instances de participation créées pour recueillir des opinions et des propositions sur le futur programme de gouvernement, dans un style large et ouvert qui deviendra la marque de sa candidature. La première rencontre convoque plus d'une centaine de petits et moyens entrepreneurs dans le bâtiment Diego Portales de Santiago⁹¹. Ensuite, le 28 janvier, le Congrès Général du Parti Socialiste (PS) la proclame comme sa candidate présidentielle⁹². Bachelet parcourt ensuite le Chili en annonçant les axes centraux de sa candidature : protection sociale, nouvelles politiques de développement et nouveau traitement pour les citoyens.

2. Un deuxième moment, la **campagne présidentielle** de Bachelet, a lieu entre juin 2005 et janvier 2006. C'est là que la candidate appelle ses commissions de programme à travailler dans les différents secteurs. Cependant, la Commission de Gestion Urbaine de l'équipe de campagne de Bachelet avait déjà commencé à se réunir à partir de mars 2005 (trois mois auparavant). À l'intérieur du MINVU, l'équipe de la DPU (Direction des Projets Urbains) qui au milieu de 2005 commence à intervenir avec quatre autres projets déployant une vision de gestion urbaine globale, est bien identifiée.
3. Un troisième moment, lorsque **Bachelet prend le pouvoir** à partir de mars 2006 jusqu'à mars 2010. C'est la période de **mise en place et de mise en œuvre de la nouvelle politique du logement** au MINVU.

⁹¹ Actuellement le Centre Culturel Gabriela Mistral GAM.

⁹² "Historia de Chile: Historia Reciente. Michelle Bachelet". <http://www.biografiadechile.cl>. Consulté le 01 mars 2012.

Encadré N°7

PROFIL DE MICHELLE BACHELET, CANDIDATE PRÉSIDENTIELLE 2005

Elle naît à Santiago en 1951. Médecin pédiatre, divorcée, trois enfants, militante du Parti Socialiste du Chili (parti politique qui en 2005 faisait partie de la coalition politique Concertation des Partis pour la Démocratie). Fille d'un militaire torturé et mort sous la dictature militaire. Elle a été exilée en RDA. Elle reçoit la Bourse d'Honneur Président de la République pour suivre des études en matière de Défense Continentale au Collège Interaméricain de Défense (1997-1998). Ministre de la Santé entre 2000 et 2002, et Ministre de la Défense entre 2002 et 2004, elle occupe ces deux postes sous le gouvernement de Ricardo Lagos.

En 2006, la candidate PS-PPD habite dans un appartement qu'elle est en train de payer dans la commune de *Las Condes*, avec ses trois enfants et sa mère. Elle possède également une maison à *Tunquén* (sur la côte centrale). Elle est le seul soutien économique de sa famille. Sa campagne est principalement financée par les deux partis qui la soutiennent. Le PPD se charge de la location du siège de l'équipe de campagne, alors que les déplacements (voyages en région et à l'étranger) étaient financés par le PS.

Parmi ses propositions de campagne il y avait la parité de genre dans la composition de son futur cabinet; l'arrêt de la discrimination contre les jeunes, les femmes, et les handicapés ; l'accès automatique des personnes âgées à la Pension d'Assistance ; la création de vingt mille nouvelles places en éducation préscolaire et 800 nouvelles crèches ; un agenda pro-transparence afin de garantir une gestion efficace des entreprises publiques ; la lutte contre la délinquance ; le droit à la crèche pour les enfants des femmes qui travaillent ; la réforme du système de Prévoyance et le remplacement du système électoral « binominal »⁹³ par un système garantissant compétitivité, gouvernabilité et représentativité.

Au cours des périodes de pré-candidature et de candidature de Bachelet, un enthousiasme exceptionnel a caractérisé l'idée que le quartier, en particulier les quartiers de logements sociaux déjà construits, largement abandonnés par l'État, pouvaient devenir une unité d'intervention : c'était une révolution, une nouveauté en matière de politiques publiques. Pour la première fois on donnait une version totalement territoriale de l'action publique, en particulier, la possibilité d'allouer des financements à des territoires et non seulement à des individus, comme

⁹³ Le système électoral binominal était en vigueur entre les années 1989 et 2015 et mis en place par le régime de Pinochet. La junte militaire prétendait favoriser la stabilité politique grâce à la formation d'un petit nombre de courants politiques à soutien populaire, en assurant l'existence d'une minorité et en introduisant du pragmatisme dans les décisions, car il évitait la multiplication des partis et le règne des idéologies. Il fonctionnait comme suit : les candidats des partis et les indépendants se regroupent dans des listes ou coalitions. Chaque liste propose jusqu'à deux candidats par région électorale, province ou autre découpage. Les votes sont comptés par liste plutôt que par candidat et, à moins que la liste ayant le plus de voix n'ait le double de votes que la seconde liste, chacune des deux listes voit élu un de leurs candidats, celui ayant le plus de voix. En avril de 2015, le binominal a été changé par la promulgation d'un nouveau système électoral de caractère proportionnel inclusif.

c'est le cas traditionnel des subventions destinées aux habitants pour obtenir un logement. Cet enthousiasme raconté par les personnes interrogées est également perçu lors des entretiens, aussi bien que par leur durée que par la disposition des personnes interrogées à donner des informations détaillées sur leur vision du PQMB.

Au cours des deux premiers moments, des groupes et des commissions programmatiques qui élaboraient des propositions de politique se sont formées : des groupes informels et ouverts, qui organisaient des activités non associées nécessairement à des institutions ou à des partis ; et des groupes plus formels et fermés, associés fondamentalement à l'équipe programmatique de la campagne de Bachelet et au MINVU. Il faut reconnaître que la formation de ces groupes, commissions et équipes a été une des informations les plus dures à obtenir et à vérifier pendant l'enquête. C'est dû au fait que plusieurs personnes interrogées évitent de parler de sujets politiques et parce qu'il a existé dans ce processus d'élaboration de propositions, des négociations politiques invisibles à l'œil nu.

« (...) le Programme de réhabilitation des quartiers, tout le monde dit y avoir été, parce que ce fut un effort collectif de gens qui ont participé à sa conception ou à sa formulation, ou quand il a été mis dans le programme de gouvernement de la candidate d'alors. Il y avait de nombreuses personnes derrière cette ligne, et c'est parce qu'on était en train d'accumuler des expériences » (Claudia Bustos, sociologue, fonctionnaire du MINVU, membre du PQMB 2006-2010 et actuelle Directrice Nationale du PQMB. Magister en Desarrollo Urbano, PUC).

« (Les conversations initiales), pour la plupart, on pourrait dire qu'elles étaient en dehors du gouvernement, c'était plutôt des chercheurs ou des travailleurs d'ONG, nous étions très peu du MINVU » (Rodrigo Díaz, architecte, ex-fonctionnaire du MINVU, programme Chile Barrio. Master Urban Planning, MIT).

Parmi les groupes ou équipes qui ont formulé des propositions autour du sujet des quartiers vulnérables et de la ville – certaines plus formelles que d'autres –, l'enquête a permis d'identifier les suivants :

- **Premièrement**, l'équipe de la **Direction de projets urbains** du MINVU (DPU) : durant la période de pré-candidature de Bachelet (octobre 2004 à mai 2005), cette équipe se composait de professionnels de différentes disciplines : architectes, sociologues, ingénieurs, avocats. Comme il a été dit précédemment, la DPU est créée en 1997, suite à l'expérience emblématique de *Ribera Norte* (Rive Nord) dans la ville de *Concepción*, et son principal objectif est de développer des projets urbains intégraux ou de Grands Projets Urbains. Pour cela, on faisait des « **Études de tendance** », qui, par le biais de diagnostics et d'analyses de tendances de localisation et de développement de chaque système urbain, permettaient de « compter sur des outils de soutien au processus de prise de décisions d'une façon efficace et opportune en identifiant des zones prioritaires de gestion et en proposant des stratégies qui intègrent les diverses lignes d'investissement/action à une perspective territoriale basée sur la gestion locale » (MINVU, *Balance Gestión Integral – Bilan gestion intégrale*, 2007 : 19).

Le 24 mars 2006, le site web du MINVU, spécifiquement la page du Département de Projets Urbains, qui dépend de la Division de Développement Urbain⁹⁴ a mis en ligne deux documents : les « études de tendance » et la « politique de régénération de quartiers ». Le programme de cette équipe visait la régénération de quartiers, mais **dans le cadre d'une plus grande politique :**

« Un Programme de Régénération de Quartier ou Zones Vulnérables semble plus proche d'une Politique que d'un Programme, dans le sens où les interventions de Régénération Urbaine peuvent constituer un type d'initiative permanente (non limitée), dirigée par le MINVU, ce qui implique de faire un effort d'intégration et de modernisation pour accueillir ce Programme au sein du ministère » (MINVU-DDU-DPU, 2006)⁹⁵.

Selon l'équipe, il était même préférable de parler de **zones urbaines** plutôt que de quartiers, du point de vue opérationnel et de ciblage, étant donné que le quartier « configure un univers de continuité spatiale, de rapports et d'histoire souvent plus large que la zone où il y a une situation de dégradation et de vulnérabilité significative » (MINVU-DDU-DPU, 2006). Ces zones vulnérables ont même été classées, depuis « l'idéal d'une zone intégrée avec risque naissant jusqu'à une autre avec exclusion totale, de vulnérabilité critique, en passant par d'autres états de risque, de vulnérabilité, etc. » (MINVU-DDU-DPU, 2006).

Tableau N°23 : Description de zones vulnérables en fonction du classement, DPU-MINVU, 2006.

CLASSEMENT DES ZONES	DESCRIPTION
DE RISQUE NAISSANT	Pauvreté au-dessus de 30 à 40%; Chômage au-dessus de la moyenne nationale ; Dégradation Urbaine (Façades et équipements)
DE RISQUE CROISSANT	Pauvreté au-dessus de 41%; Chômage au-dessus de 10 à 19%; Dégradation Urbaine (Façades et équipements) ; Perception d'insécurité
VULNÉRABLE	Indigence au-dessus de 10 à 20%; Chômage au-dessus de 20 à 30% ; Dégradation Urbaine (on ajoute surpopulation) ; Atomisation sociale ; Violence entre voisins et intrafamiliale
DE VULNÉRABILITÉ CRITIQUE	Indigence aiguë au-dessus de 20% ; Chômage aigu au-dessus de 30% ; Dégradation Urbaine (on ajoute surpopulation) ; Atomisation sociale ; Groupes et gangs organisés

Source : MINVU-DDU-DPU, 2006, Document de travail. Téléchargé en décembre 2012 du site web qui a disparu du MINVU www.ciudadyterritorio.gov.cl.

⁹⁴ Il n'a pas été possible de déterminer le moment dans lequel la DPU a cessé d'être une « direction » et devient « Département » dans le MINVU ; même pour le cas de la Division de Développement Urbain qui devient direction.

⁹⁵ MINVU-DDU-DPU, 2006, Documento de trabajo. Téléchargé en décembre 2012, du site web dans le web MINVU, www.ciudadyterritorio.gov.cl, mais actuellement disparu.

En même temps que la proposition de programme de régénération de quartiers, l'équipe DPU gérait un portefeuille préliminaire ou listing de 47 quartiers dégradés ou « critiques », dont certains faisaient partie de la liste proposée par Bachelet dans la mesure 30 de son programme de gouvernement.

« Depuis 1997, date à laquelle la Direction de Projets Urbains est structurée, le MINVU commence un processus de systématisation des expériences d'intervention urbaine et de participation sociale, reconnaissant le besoin de soutenir les demandes locales pour donner de l'élan à des macro-projets d'établissement social. En ce qui concerne les interventions susceptibles de servir de précédent pour la Régénération de Quartiers, deux expériences ressortent : le Programme *Rivera Norte* à *Concepción* et le Plan Global de *Alto Hospicio*, dans la commune du même nom » (MINVU, DDU-DPU, 2006 : 2).

De ces expériences on a pu tirer les éléments suivants : le caractère **multidimensionnel, interministériel et global** des projets, ainsi que la formation **d'équipes de gestion multidisciplinaires**. On cite en outre que l'échelle, les délais et la complexité sociale et politique de ces projets « demandent une étroite coordination avec les niveaux de décision ministérielle régionale et avec les SERPLAC (Secrétariats régionaux de Planification et de Coordination), et le soutien direct du niveau central, pour la gestion administrative et budgétaire des projets » (MINVU, DDU-DPU, 2006 : 2).

Que s'est-il passé avec cette proposition ? Comment ces expériences réussies ont-elles été prises en compte dans la formulation du PQMB ? Les réponses à ces questions seront reprises dans le chapitre 6 à propos de l'installation du programme dans le MINVU. L'équipe DPU travaillait depuis l'année 1997 sur des études et des projets urbains intégraux, cependant, en trois mois, entre mars et juin 2006, on abandonne le modèle proposé par la DPU. L'analyse présentée dans le chapitre 6 permettra de préciser les raisons d'une telle décision.

- **Deuxièmement, un Groupe politique informel**, composé d'ex-dirigeants étudiants des années 80, sympathisants ou membres des partis PPD⁹⁶ et PS⁹⁷, pour sa dimension politique ; de fonctionnaires et de cadres publics des différents secteurs, dont la DPU du MINVU, le Fonds Solidaire d'Investissement Social (FOSIS), le Fonds National de la Santé (FONASA), etc., pour sa dimension professionnelle. Ce groupe aurait tenu une dizaine de séances pour débattre à partir d'une vision macro-sociale et politique, où le territoire était considéré comme une nouvelle unité d'intervention dans les politiques de protection sociale, au-delà des systèmes publics mis en œuvre jusqu'alors : l'AUGE (système de santé

⁹⁶ Parti pour la Démocratie (PPD), parti politique de centre-gauche (il se définit toutefois comme de gauche), de tendance social-démocrate, fondé en 1987 par l'ancien président Ricardo Lagos et d'autres dirigeants politiques, provenant essentiellement du socialisme, du radicalisme et d'autres orientations politiques de gauche, du centre et du libéralisme.

⁹⁷ Parti Socialiste du Chili, parti de gauche fondée en 1933 à partir de différentes sensibilités de l'humanisme socialiste. Son leader historique est l'ancien président Salvador Allende.

axé sur les personnes) ; et le *Chile Solidario* (système de dépassement de la pauvreté axé sur les familles).

On devait également parvenir à l'inclusion sociale par le biais d'une vision territoriale de l'intervention de l'État, où celui-ci crée des équipes multidisciplinaires chargées de projets dans des quartiers endommagés. Un programme de cette nature devait dépendre du ministère de la Planification (actuellement ministère du Développement Social), ou du ministère de l'Intérieur. Déjà à ce moment-là (octobre 2004 à mai 2005), ce groupe parlait aussi de créer un ministère du Développement Social qui « pèserait autant » que le ministère des Finances au pouvoir excessif en matière de gestion des politiques publiques au Chili.

Une petite réflexion avant de continuer : il est facile d'imaginer des lecteurs chiliens désirant voir des noms de personnes qui ont pris part à ces commissions et groupes. Il est vrai que l'information recueillie pourrait éventuellement permettre une bonne représentativité, mais l'oubli de certains est très probable. C'est pour cette raison que nous avons décidé de parler de personnes citées comme participants, mais en indiquant plutôt leur affiliation à l'institution ou aux institutions auxquelles elles appartiennent ou ont appartenu. De plus, étant donné que cette thèse sera défendue en France, il semble plus pertinent de faire référence aux acteurs caractérisés par leur rôle et non pas en tant que personnes.

- **Troisièmement**, pendant sa candidature, Bachelet établit plusieurs **commissions programmatiques**, qui dans le cas des politiques urbaines de logement, sont la *Commission de gestion urbaine* et la *Commission de politique du logement* (quoique d'après l'une des personnes interrogées qui a participé depuis le début au processus de formulation de cette politique, spécifiquement dans le cadre de la pré-candidature, il existait trois commissions programmatiques différentes en rapport avec le sujet urbain : logement, ville et territoire).

« (...) de nombreuses commissions travaillaient parallèlement, les unes après les autres, et personne ne savait exactement de qui elles dépendaient (...) c'est essentiellement lors de la première période, celle de la pré-candidature. C'est à dire quand Bachelet était en concurrence avec Soledad Alvear, c'est là que Bachelet constitue ces 'commissions programmatiques citoyennes' qui appellent, qui invitent n'importe qui à participer, littéralement, n'importe qui » (Rodrigo Díaz, architecte, ex-fonctionnaire du MINVU, programme *Chile Barrio*, Master Urban Planning, MIT).

La division entre ces commissions, une pour le logement et l'autre pour la ville, *« correspondait plus à des luttes de pouvoir... chacun voulait avoir son morceau, les socialistes d'un côté, les PPD de l'autre »* (Rodrigo Díaz⁹⁸). En effet, dans ce premier moment de pré-candidature, les commissions de logement et de la ville étaient composées, pour la plupart, de membres ou sympathisants des partis PS et PPD. Dans ce sens, les débats sur le rôle de l'État en matière de réhabilitation de quartiers, souvent

⁹⁸ Architecte, ex-fonctionnaire du MINVU, programme *Chile Barrio*. Master Urban Planning, MIT.

« passaient de discussions à propos de politique publique à des discussions sur des espaces de pouvoir » (Roberto Moris⁹⁹), spécialement entre les blocs PS-PPD et DC. Postérieurement nous aborderons dans ce chapitre cet aspect politique de la formulation du PQMB et son incidence sur sa configuration et son caractère final. Pour le moment, voici la description des deux commissions.

- **Commission de gestion urbaine de l'Équipe de campagne de Bachelet** : composée, dans sa dimension politique, par des membres et des sympathisants du PS, du PPD, et par d'autres personnes qui n'appartiennent à aucun parti, mais qui sont de gauche. Pour sa dimension professionnelle, elle est composée par des sociologues, des architectes urbanistes, des géographes, des économistes. Une bonne partie d'entre eux sont des fonctionnaires ou des anciens directeurs du MINVU (certains parmi eux appartenant au programme *Chile Barrio*, d'autres de la DPU), et une autre partie, se compose de chercheurs et de politiques. Ce groupe se distingue par le leadership d'Alfredo Rodriguez, architecte urbaniste, alors directeur de l'ONG SUR¹⁰⁰, ainsi que membre du PS. Le rôle de l'économiste, Carlos Montes, qui était alors député, est également signalé. Ensuite, lors de l'étape de la candidature, d'autres personnes rejoignent le travail de cette commission, qui, apparemment, avait eu leurs propres espaces de dialogue, dans d'autres groupes avec des affinités politiques ou idéologiques.

« (...) avant les primaires nous opérions dans deux équipes différentes, c'est à dire que nous (Commission de gestion urbaine PS et PPD), nous aurions dû commencer à travailler plus tôt (...) et ensuite d'autres nous rejoignent, dont Luis Eduardo (Bresciani), ainsi qu'un radical (du parti radical), et d'autres personnes » (Rodrigo Salcedo, sociologue, universitaire et consultant. PhD in Political Sciences, Chicago University, militant du Parti socialiste).

« La commission (urbaine) de Bachelet était un groupe essentiellement PS, PPD, parce que la DC travaillait à part (...) nous étions nombreux (...) nous étions 30 environ, mais toujours un groupe de 10, 12, 15 (personnes), parfois c'était ailleurs, mais c'était fondamentalement dans les bureaux de l'ONG SUR (...) du côté de la DC c'était Luis Eduardo (Bresciani) qui s'occupait de ce qui était urbain et Jaime Silva qui s'occupait du logement (...) et vers la fin on faisait des réunions pour rassembler PPD, PS avec la DC, quand il fallait donner forme au document, quand nous savions tous que (Andrés) Velasco¹⁰¹ l'avait déjà plus ou moins mis en forme. On fait des réunions au Diego Portales¹⁰². Ce sont les premières réunions où nous sommes tous ensemble, et on y convient d'écrire certaines choses » (Roberto Moris, architecte, universitaire et consultant, ex-fonctionnaire du DPU-MINVU. MSc in City Design, LSE).

⁹⁹ Architecte, universitaire et consultant, ex-fonctionnaire du DPU-MINVU. MSc in City Design, LES.

¹⁰⁰ Le groupe SUR a trois composantes : i) SUR Corporation d'études sociales et de l'éducation (organisme sans but lucratif, fondée en 2000) ; ii) SUR Consultants professionnels (société privée fondée en 1979) ; et iii) Éditions Sur, société créée en 1979. La mission du groupe SUR est, en tant qu'organisation de la société civile, de participer à la formation et au renouvellement d'acteurs sociaux et institutionnels démocratiques, en renforçant le rôle des citoyens dans la sphère publique. <http://www.sitiosur.cl/>

¹⁰¹ Andrés Velasco, Docteur en économie de l'Université Harvard. Il était le principal conseiller économique et directeur de campagne programmatique de Bachelet, position qui implique, entre autres, la rédaction du document final de la campagne électorale « Programme de gouvernement de Michelle Bachelet », sorti en Octobre 2005. Postérieurement, il a été le ministre des finances tout au long du mandat de Bachelet pour la période 2006-2010. Velasco n'appartenait à aucun parti, il s'est présenté comme indépendant pour participer à la campagne électorale de Bachelet.

¹⁰² Actuellement le Centre Culturelle *Gabriela Mistral*, GAM.

« (...) à mon avis, le programme de Bachelet, dans plusieurs aspects de politique publique, c'est le meilleur programme qui ait jamais été présenté dans l'histoire de la Concertación. Il y a des programmes de politique publique concrets, il y a des sujets de financement, il est très bien structuré quant à ce qu'il faut faire, c'est-à-dire très bien organisé, il a rendu beaucoup plus facile le travail, le gouvernement a démarré très vite (...) la direction d'Andrés Velasco y était pour beaucoup. En général, beaucoup parmi les autres gouvernements ont perdu leurs deux premières années à réfléchir à de nouvelles politiques, à les concevoir. Ici, les politiques sont arrivées conçues, et ça, d'une certaine façon, c'est le mérite d'Andrés Velasco. Il a dirigé ce processus et l'a très bien organisé ; et nous autres, ceux qui avons dû diriger des commissions, il nous a organisés, il nous a obligés à nous ordonner » (Luis Eduardo Bresciani, architecte, universitaire et consultant. Ex-fonctionnaire du DDU-MINVU, coordinateur du programme urbain de l'équipe de campagne électorale de Bachelet (2005) ; Président du Conseil national du développement urbain au Chili 2014-2018. Master in Urban Design, Harvard University).

Dans cette Commission Urbaine, il existe des rapports professionnels, d'amitié, politiques, etc. Plusieurs personnes interrogées racontent que la commission se réunissait à l'heure du déjeuner dans les bureaux de l'ONG SUR. Les conversations manifestaient, entre autres sujets, un nouveau point d'entrée depuis l'urbanisme, depuis la ville, considérée comme un tout : le problème des « Avec Abri », l'équité urbaine et la ségrégation. Trois grandes mesures ont été mises en avant : le droit d'exiger et de participer ; le droit de vivre dans un environnement sain ; et le droit de vivre dans des logements, des quartiers et des villes dignes. Elles sont décrites dans l'encadré suivant.

Encadré N°8 : Commission de gestion urbaine, équipe campagne de Michelle Bachelet 2005. Liste de mesures concrètes. 13 juin 2005

MESURES CONCRÈTES
LE DROIT D'EXIGER ET DE PARTICIPER
<p>Pour satisfaire la demande organisée, créer de nouveaux fonds et favoriser les fonds existants. Par exemple : Fonds solidaire de logement ; Densification par propriété, <i>Pavimentos participativos</i> (Pavage des voies par une démarche participative) ; <i>Comuna Segura</i> (Commune sûre) ; Plan d'amélioration de quartiers ; Réhabilitation d'espaces publics, équipement et prestation de services, etc.</p> <p>Promouvoir la création de corporations au niveau local, provincial et régional et d'autres associations public-privé, autour du développement urbain. Dans un même ordre d'idées, profiter des ressources existantes, promouvoir et faciliter leur création. Elles permettent d'articuler des ressources publiques et privées, d'identifier et de développer des projets, de canaliser les attentes des communautés, entre autres. Ce cadre est particulièrement favorable pour mener à bien des programmes de financement public-privé.</p> <p>Promouvoir des actions pour que les communautés puissent participer à la création d'identité de leurs lieux : par exemple, choisir le nom de leurs rues, places ou quartiers, afin de créer une identité et de favoriser l'appropriation des espaces publics.</p> <p>Mettre en œuvre des microcrédits, des banques de matériaux et d'auto-construction avec assistance professionnelle pour l'amélioration du logement, avec un système programmé de subventions.</p>

LE DROIT DE VIVRE DANS UN ENVIRONNEMENT SAIN
<p>Perfectionner ou créer les mécanismes permettant d'établir des directives claires d'expansion des villes par le biais de modèles soumis à planification. Ceux-ci doivent permettre des instances extrêmement participatives où la communauté aura la capacité réelle de former une contrepartie techniquement qualifiée et représentative, vis-à-vis de l'État et des professionnels de l'immobilier.</p> <p>Définir un portefeuille de projets associés à l'idée d'offrir les attributs de notre patrimoine naturel et culturel à tous les citoyens. Renforcer la création de routes côtières, récupérer les bords maritimes, lacustres et fluviaux, créer des routes patrimoniales, etc. : par exemple, le sentier du Chili.</p> <p>Renforcer avec de nouveaux programmes la politique de réhabilitation patrimoniale, en la rendant plus participative et interministérielle.</p> <p>Récupérer l'idée d'un Programme national de parcs urbains, financé par l'État en même temps que par le secteur privé, par le biais de compensations environnementales ou d'autres mécanismes.</p>
LE DROIT DE VIVRE DANS DES LOGEMENTS, DES QUARTIERS ET DES VILLES DIGNES
<p>Dans le but de créer des quartiers authentiques, on élaborera une politique interministérielle qui définira un portefeuille intégré de programmes et de projets cohérents en articulant une logique de planification, de gestion, d'investissement, de conception et d'affectation. Cela obligera à revoir les mécanismes d'affectation de ressources ministérielles.</p> <p>Il y aura une politique de sols permettant l'intégration sociale et l'équité urbaine, créant des lieux possédant l'infrastructure urbaine appropriée. Dans un même ordre d'idées, on concevra des mécanismes pour permettre l'émission de primes hypothécaires (avec garantie de l'État) mobilisant des ressources qui permettront aux plus démunis d'accéder à de meilleurs emplacements urbains. Cette idée pourrait être associée à des emplacements spécifiques (Zones d'intégration sociale –ZIS).</p> <p>On va créer des programmes pour s'occuper de petits bidonvilles transitoires et de nouveaux bidonvilles transitoires et d'autres urgences en matière de logement.</p> <p>On proposera un Programme globale de conformation et d'équipement de quartiers, définissant une première étape visant à montrer ses bénéfices, concentrant les efforts sur des cas emblématiques. On identifiera, pour l'application du Programme, les 100 bidonvilles les plus carencés du pays.</p> <p>On définira une politique promouvant la densification, l'établissement et le repeuplement de zones centrales et consolidées de nos villes, en mettant en valeur les réseaux sociaux et culturels générés au cours des années. Dans un même ordre d'idées, on profitera des possibilités offertes par cette nouvelle politique du logement et le patrimoine de connaissances obtenues en matière de gestion local promue par des organismes tels les ONG et des universités.</p> <p>On modifiera la Loi de copropriété immobilière, pour empêcher la construction de barrières urbaines et pour que les investissements prennent en charge les impacts négatifs qu'ils génèrent dans les villes.</p> <p>On fera la promotion d'entreprises locales de transport public, qui compléteront les déficits identifiés dans les systèmes intercommunaux et métropolitains.</p> <p>On allouera les ressources de l'État issues de la suppression de l'exonération partielle de la TVA aux entreprises de construction, pour renforcer les programmes et les subventions destinés à l'amélioration des quartiers.</p> <p>Sur le plan institutionnel, on créera les instances nécessaires pour concrétiser les idées derrière les trois droits de base qui organisent ce document.</p>

La vision était celle de l'intégration sociale urbaine : intégrer le quartier à la ville, et avec cela, ses habitants à la société. Ce groupe pensait à moins de quartiers mais avec des

interventions urbaines globales. L'idée était que l'État devait se charger d'abord des quartiers les plus « critiques » ou sensibles, au maximum 100.

« (...) nos quartiers étaient moins nombreux mais ils concernaient plus de personnes, ils étaient plus grands (...) nous avons toujours pensé que les interventions devaient être non seulement matérielles (mais) matérielles et sociales : des interventions de programmes de l'État, sur la sécurité, contre les drogues, pour la santé, et d'autres choses ; et cela devait se faire avec la communauté. Et c'était clair que la structure du MINVU ne ferait pas l'affaire. (Aucun ministère) n'était de taille à faire un programme d'intervention multi-ministériel (...) Les 100 quartiers étaient un pansement, on va réparer les 100 plus grandes erreurs commises au Chili, et dorénavant on va faire des quartiers intégrés parce que la politique réelle était l'intégration et on a toujours parlé de villes plus intégrées » (Rodrigo Salcedo, sociologue, universitaire et consultant. PhD in Political Sciences, Chicago University, militant du Parti socialiste).

Le PQMB était une mesure compensatoire dans cette politique d'intégration sociale urbaine, qui devait contenir, en plus, d'autres instruments permettant de mettre en valeur les zones urbaines détériorées et séparées, bien que certaines d'entre elles n'aient plus de solution possible.

« (...) quand Alfredo (Rodríguez) parle des 'Avec Abri', si on voulait résoudre ce problème, il faut résoudre la valeur du sol à cet endroit-là, que ce soit pour mélanger des fonctions ou pour mélanger des gens de ce même endroit, ce sont les deux seules formules concrètes pour les effets d'une politique de régénération urbaine. C'est à dire, intégrer implique la mixité sociale ou la mixité fonctionnelle et encore mieux, les deux. De ce point de vue-là, c'est cette mixité sociale et fonctionnelle qui va donner une plus-value au sol » (Genaro Cuadros, architecte, universitaire et consultant, ex fonctionnaire du MINVU et membre du PQMB. MSc. en Urbanisme et développement territorial, Université Catholique de Louvain-la-Neuve).

« Nous pensons toujours aux quartiers qui ne valent rien et qui même réparés ne vont pas valoir plus, pendant longtemps. Même si tu laisses (le quartier) El Volcan génial, un riche ne va pas venir acheter un immeuble à El Volcan. D'ailleurs pour nous, les 100 quartiers ont toujours été un pansement, parce que le marquant de la politique, c'était la subvention (d'emplacement) et l'intégration sociale » (Rodrigo Salcedo, sociologue, universitaire et consultant. PhD in Political Sciences, Chicago University, militant du Parti socialiste).

Finalement, cette commission recommandait que, pour établir une nouvelle politique urbaine, il était indispensable d'avoir une **nouvelle institutionnalité** : (i) en changeant définitivement la logique de gestion ministérielle au profit d'une logique interministérielle et multidisciplinaire ; (ii) en promouvant une planification et une action urbaine intégrées ; (iii) en favorisant l'association public-privé ; et (iv) la formation pour la participation axée sur une perspective de génération de consensus. En plus de cela, il fallait introduire des mécanismes qui donneraient plus de responsabilités aux gouvernements locaux dans la gestion urbaine de logement, et avec cela, générer des synergies et optimiser les

ressources publiques et les capacités du secteur privé, aussi bien en matière d'investissement financier qu'en matière de capital humain représenté par les citoyens.

« La coordination, la planification, l'investissement et la gestion intégrés dans les thèmes du logement, du transport, des infrastructures, de l'éducation, de la sécurité, de la santé, auront un écho direct sur des territoires d'opportunités et des villes plus compétitives dans le concert du développement régional et de la mondialisation, qui seront aussi plus aimables, plus dignes, plus belles et plus cultivées » (Propuesta Comisión Urbana Comando Michelle Bachelet, 11 octobre 2005).

D'un autre côté, nous avons pu également accéder à un document de la même commission qui aborde de façon plus détaillée la participation citoyenne dans la gestion urbaine. Le document s'appelle « Quartiers et participation citoyenne », et comporte deux objectifs stratégiques :

- Passer d'une politique du logement à une politique de quartiers
- Encourager la participation citoyenne dans la gestion urbaine

Dans le premier des cas, les propositions concrètes étaient plus radicales : (i) fusion des ministères du Logement et des Biens Nationaux, avec l'objet d'établir une politique de gestion globale du sol ; (ii) création du ministère de l'Habitat et du Territoire, partagé entre les sous-secrétariats Habitat, Planification territoriale et Biens publics ; (iii) création d'un fonds pour financer une politique des sols, à laquelle vient s'ajouter le stock de terrains fiscaux, mis à disposition pour le développement de projets à intérêt social ; (iv) initier le programme 100 Quartiers pour le Chili, plan global à développer dans des zones urbaines détériorées, qui promeut une intervention en infrastructure accompagnée de programmes sociaux.

Il semble qu'il y ait petit à petit des accords clairs en ce qui concerne le problème, mais les propositions étaient assez diverses, même au sein de cette Commission de gestion urbaine de l'équipe de campagne de Bachelet. Cependant, parmi ces propositions, le PQMB ressort comme le plus faisable, sous une administration qui, pour la première fois depuis les gouvernements de la *Concertación*, aurait une durée de quatre ans et non pas de six ans.

- **Commission de politique de logement de l'équipe de campagne de Michelle Bachelet.** Parmi les documents réunis, il y a un « procès-verbal » de juin 2005 et une présentation PowerPoint, intitulée « Vers une Politique de logement pour 2006 ». Dans ces documents il y a trois sections : « diagnostic », « quoi faire » et « comment le faire ».

En ce qui concerne le **diagnostic**, on présente trois éléments principaux :

- (i) Sur le **déficit de logement** : on mentionne que ce sont principalement les quintiles aux revenus les plus faibles – spécifiquement le premier et une partie du deuxième –

qui sont dans cette situation de manque ; et on signale que dans « *les couches moyennes et moyennes-basses, l'offre et la demande de subventions se trouve équilibrée* » (Commission du logement de l'équipe de campagne de Bachelet 2005, document de travail, juin 2005).

- (ii) En ce qui concerne les **effets des solutions de logement sur la qualité de vie**, on explique que « *l'urgence pour résoudre la grave pénurie héritée de logement a généré des conséquences sur la qualité de vie qu'offrent ces logements, et que cela se voit au taux élevé de mécontentement exprimé par leurs habitants* ». Parmi les problèmes cités il y a la surpopulation, la promiscuité, et des quartiers qui, de par leur densité élevée, « *stimulent le micro-traffic de drogue et la constitution de groupes ou gangs violents* ».
- (iii) En ce qui concerne les « **carences graves** » de la **construction massive** de solutions de logement, dues à « *la recherche d'optimisation des faibles ressources disponibles pour le secteur* ». Ces carences sont :
- Le manque d'équipement pour « *créer des 'quartiers' et constituer des 'communautés'* »
 - Des normes de faible qualité dans la construction des logements, « *par conséquent, des logements offrant insuffisamment de protection face au mauvais temps* »
 - ceci est mentionné à part, mais rejoint le point précédent : « *la construction massive a fait négliger la qualité de la construction (maisons COPEVA)* »
 - La concentration de la pauvreté dans certains secteurs de la ville : « *construction des ensembles sur les sols de moindre valeur, cela a concentré la pauvreté dans les communes les plus pauvres, ce qui a rendu plus difficile l'accès de ces familles à d'autres subventions d'assistance* »
 - La détérioration des réseaux sociaux de soutien dans les processus d'établissement, présenté comme suit : « *Affectation de logements aux familles, en les éloignant de leur environnement, en détériorant leurs réseaux sociaux et en désactivant leurs économies de pauvreté* ».

Sans vouloir faire une analyse de contenu et une évaluation de ce diagnostic, nous sommes surpris par le manque de précision dans les concepts utilisés et les euphémismes auxquels on recourt pour exposer le problème. Ce document (présentation de PowerPoint), diffère du document « compte-rendu », dans lequel le diagnostic est plus élaboré, mais malgré cela, l'origine du problème est relativisée.

« *Afin d'optimiser les ressources disponibles, et en guise de formule pour résoudre le déficit, on a opté pour la construction massive d'immeubles d'appartements (pour profiter d'économies d'échelle). Étant donné que les logements doivent être financés avec pratiquement la subvention et l'épargne, les logements ont dû être situés sur les terrains urbains meilleur marché ; c'est-à-dire, dans des zones avec peu d'équipement, et loin des centres urbains ; de plus, leur construction était de faible qualité. Par conséquent, on peut affirmer que le stock de logements sociaux construit au cours des 15 ou 20 dernières années présente de grandes défaillances, de par la massivité des ensembles, leur emplacement, et leur faible qualité* ».

« Le stock de logements construits est aujourd'hui rejeté par la communauté. Il abrite le micro-trafic de drogues et la violence intrafamiliale, est l'expression d'un modèle de politique qui a négligé la formation de quartier et l'éducation des habitants pour la vie en communauté ».

La tentation existe de se demander quel est le sens du fait que le stock de logements sociaux construit soit « rejeté par la communauté », et que le modèle de politique du logement mis en place ait négligé la « création de quartier » et « l'éducation des habitants pour la vie en communauté ». Dans le premier cas, alors que dans certaines parties du texte on parle de qualité, ailleurs on parle de « rejet de la communauté » et de « mécontentement des habitants ». Des normes de qualité minimales et le niveau de satisfaction, sont des domaines totalement distincts dans l'évaluation de politiques publiques. Dans le deuxième cas, malheureusement la connotation de ghetto et la stigmatisation des habitants de logements sociaux est sous-jacente.

En ce qui concerne le « **quoi faire** », on présente les engagements qui devraient faire partie de la nouvelle politique de logement, résumés en sept points :

- (i) *« maintenir une politique de subventions de logement pour les couches sociales bases et moyennes-bases pouvant soutenir les efforts de ces familles pour acquérir un logement, neuf ou d'occasion, dans le marché de logement urbain de ce pays »*
- (ii) *élargir les possibilités de répondre à la demande de logement au secteur privé, aux municipalités et au secteur public « de façon à réguler le marché et éviter la spéculation excessive, spécialement dans les secteurs les plus pauvres »*
- (iii) *satisfaire la demande de logements des 20% les plus pauvres*
- (iv) *assumer « la réalité du stock de logements sociaux » et assurer leur réhabilitation ou démolition dans les cas extrêmes*
- (v) *soutenir le 2e quintile de revenus pour l'obtention d'un logement convenant à ses capacités*
- (vi) *promouvoir l'intégration sociale dans les communes, en inversant « le processus de ségrégation urbaine que subissent les secteurs les plus pauvres »*
- (vii) *« s'ouvrir à de nouvelles formules de 'possession' des logements » (pas seulement la propriété mais aussi la location).*

En ce qui concerne le « **comment le faire** », on mentionne à nouveau que bien que le rythme de construction des logements sociaux a répondu efficacement au déficit de logement, *« cela ne suffit plus (...) il devient nécessaire maintenant de résoudre en termes de qualité les aspects de la 'qualité de vie', et 'la vie en communauté' »*. La politique de logement du XXIe siècle devrait alors s'axer sur neuf éléments :

- (i) Favoriser l'emplacement ou l'établissement des familles dans leurs environnements, où ils ont bâti leurs réseaux sociaux et leurs économies de survie. Cela veut dire assurer du sol urbain pour la politique sociale de logement et favoriser l'intégration sociale dans les communes

- (ii) Impliquer la municipalité dans le registre, l'organisation et la gestion de groupes et familles, pour rechercher leur solution de logement. Ici, on mentionne en plus le besoin de promouvoir la création de Conseils communaux de logement sous forme d'organismes autorisés de participation citoyenne pour la prise de décisions au niveau local
- (iii) Élaborer des programmes de formation pour la vie en communauté, formation pour le travail et formation pour le logement, en récompensant les initiatives de développement communautaire
- (iv) L'offre de logement doit chercher à se rapprocher de la demande en termes de « qualité de vie », que chaque groupe social comprend d'une façon différente. Pour caractériser les familles et le type de réponse de logement, il faudra distinguer entre : les conurbations urbaines et les capitales de région, les villes moyennes, et les villes et villages
- (v) Distinguer par groupes d'âge et par situation urbaine ou rurale
- (vi) Faciliter la mobilité des familles en explorant de nouvelles formes de possession du logement autre que la propriété, comme par exemple la location ou la concession pour une période de temps déterminé
- (vii) Définir sur les plans locaux d'urbanisme (PLU) une destination « logement social », qui assure du sol urbain pour les secteurs les plus faibles de la société, et qui n'y ont pas accès (...) améliorer les normes de qualité en vigueur aujourd'hui, aussi bien en ce qui concerne le logement lui-même, que l'équipement des ensembles de logements. Établir la responsabilité municipale dans l'élaboration de ces plans
- (viii) **Encourager des programmes orientés vers la réhabilitation des ensembles de logements présentant des carences en qualité et en équipement urbain**
- (ix) Classer le stock de logements sociaux par le biais d'intervenants externes (en impliquant des universités), en créant un programme d'attention aux propriétaires de ces logements et en considérant la possibilité d'indemnisation dans les cas où la démolition serait recommandée.

On remarque un désir sincère d'aborder les problèmes générés par la politique de logement axée sur la réduction du déficit. Cependant, la logique du marché, principal responsable des effets négatifs, est toujours centrale dans la nouvelle proposition, quoique soit mentionnée la nécessité d'éléments régulateurs et de contrôle de la spéculation du marché de la part de l'État, ce qui malheureusement n'est pas parvenu à se concrétiser pendant la gestion de Bachelet 2006-2010 : c'est le cas du pourcentage de logements sociaux dans les plans locaux d'urbanisme (PLU) et dans de nouveaux projets de logement, ainsi que l'établissement des familles dans leur environnement d'origine, éléments fondamentaux pour l'« *intégration sociale dans les communes* » définissant cette politique (intégration sociale urbaine). Finalement, comme dans le cas de la Commission urbaine de l'équipe de campagne de Bachelet, la proposition de réhabiliter des ensembles de logement présentant un déficit en équipement urbain est la plus simple, la plus évidente, et apparaît en plus comme facile à mettre en œuvre.

- **Quatrièmement**, lors de la période de candidature de Bachelet, entre juin 2005 et janvier 2006, une **Commission ministérielle est formée au MINVU**, intégrée par d'hauts dirigeants ou conseillers ministériels de partis politiques de la *Concertación*, et quelques fonctionnaires (plusieurs directeurs du SERVIU). En ce qui concerne les professionnels, la plupart des membres sont des architectes et quelques avocats ; en ce qui concerne les politiques, la plupart sont membres de la DC et quelques-uns du PS. Dans ce cas, on n'a pas de documents de la commission, juste le témoignage de fonctionnaires du MINVU qui ont pris part aux réunions, ainsi que le témoignage d'autres interlocuteurs interrogés qui connaissaient la position de ceux qui composaient cette commission.

Le programme s'appelait *200 barrios*, 200 pour le Bicentenaire du Chili fêté en 2010. Plusieurs personnes ont mentionné que la vision de cette commission était plutôt « auto-complaisante » : en résumé, le thème des quartiers et de la ville n'était pas prioritaire pour cette commission étant donné que les logements et la propriété de la maison « *c'est ce qui vend bien* » en matière de politique électorale. On n'y tient pas compte du travail préalable des commissions et on élabore une nouvelle proposition qui est envoyée à l'équipe de campagne de Bachelet afin de l'intégrer dans le programme de gouvernement de la candidate. À ce moment-là, le critère de sélection des quartiers est élargi : on parle de quartiers « critiques », vulnérables et emblématiques, ces derniers étant d'importants ensembles de logements sociaux de l'histoire architecturale du pays – comme la *Villa Portales* dans la commune d'*Estación Central*.

- **Cinquièmement**, on peut parler d'un groupe politique composé de 15 représentants des partis de la *Concertación*, qui concrétisent leur vision sur ce qui a été appelé **Le Manifeste des 15**.

Ce manifeste programmatique unitaire a été présenté à Bachelet en tant que candidate de la *Concertación*, pour faire connaître aux citoyens sa conception du pays. Du fait que la gestion allait durer pour la première fois seulement quatre ans (non six), ce groupe pariait sur les cent premiers jours du gouvernement, qui devaient être axés sur « *l'amélioration de la qualité de vie des Chiliens, par l'amélioration de la qualité du logement, du transport public et plus de ressources allouées à la sécurité des personnes* », d'après Alejandro Foxley, sénateur DC et coordinateur du groupe à cette époque-là¹⁰³. Il indiquait par ailleurs que la qualité de vie pouvait être un sujet où il était possible de faire un vrai bond si l'on étudiait bien « *comment attribuer les ressources supplémentaires des années de prospérité* », et il précisait qu'il était d'accord avec le ministre des finances d'alors, Nicolás Eyzaguirre, stipulant que la situation économique du pays permettait de « *desserrer la ceinture* » et de dépenser plus dans le secteur social.

¹⁰³ Article « Foxley llamó a la flexibilidad en discusión de plantilla parlamentaria », publié le mercredi 27 juillet 2005 dans le journal www.cooperativa.cl. Site consulté le 11 juillet 2012.

Le document commençait par indiquer que, lors des trois gouvernements de la Concertación, l'apport au Chili et à son peuple était évident: « *la récupération de la démocratie, le rétablissement des droits de l'homme, le dynamisme économique et la forte réduction de la pauvreté sont des réalités incontestables*¹⁰⁴ ». Il ajoute qu'après des années difficiles liées à la crise économique internationale, on prévoyait des années de bien-être économique mais que de bons résultats économiques ne suffiraient pas et qu'il fallait passer à une nouvelle étape définie par la lutte contre l'exclusion sociale et la pauvreté : une meilleure démocratie et plus de participation. D'après la candidate Michelle Bachelet, ce manifeste représentait pleinement sa pensée, « *au point que 'aurais pu l'écrire moi-même, parce que c'est ce que j'ai dit pendant tout ce temps'* »¹⁰⁵.

Dans cette proposition, il convient d'indiquer le point en rapport avec les thèmes du logement et de la ville : « *nous avons besoin de plus logements et de meilleure qualité, mais nous devons également nous occuper des espaces publics où nous passons une partie de notre vie* ». À cela s'ajoute le système de transport et le besoin d'une mise en œuvre efficace, et finalement, la délinquance et le besoin de s'y attaquer « *avec une main ferme* », étant donné que c'est une des raisons les plus importantes de la détérioration des rapports sociaux.

Pour finir, ce qui a été dit à propos du changement du rôle de l'État est éloquent, dans le sens où l'on proposait d'approfondir les corrections faites au modèle économique et social, en rendant les avantages accessibles à des couches plus larges de la population ; et qu'il fallait « *stimuler la concurrence en respectant la propriété privée, la liberté économique et l'ouverture internationale, mais que ce n'était pas un obstacle pour que l'État respecte pleinement son rôle régulateur, de contrôle et égalisateur d'opportunités (...) il faut aussi un État capable de protéger les citoyens les plus vulnérables* ». On voit apparaître les vulnérables, les exclus, la qualité de vie et l'on proclame le besoin d'un État qui couvre ces réalités.

- Finalement, une fois la campagne politique plus avancée – entre juin 2005 et janvier 2006 – **c'est l'équipe programmatique du gouvernement de l'équipe de campagne de Bachelet**, qui élabore la proposition finale de Programme de gouvernement complet (Programme de gouvernement définitif de Bachelet, octobre 2005). Andrés Velasco, économiste indépendant de centre-gauche qui serait ensuite ministre des finances de Bachelet (2006-2010), a été le coordinateur général de cette équipe.

Cette proposition, qui a déjà été décrite dans le chapitre 3 de cette thèse¹⁰⁶, se composait de trois piliers fondamentaux : (i) instaurer un système de protection sociale ; (ii) favoriser l'initiative d'une nouvelle politique de développement ; et (iii) approfondir la démocratie, promouvoir la décentralisation, la transparence ou *accountability*.

¹⁰⁴ Article “El Programa de Bachelet”, publié le vendredi 5 août 2005 dans le journal www.elperiodista.cl Site consulté le 11 juillet 2012.

¹⁰⁵ Article “El Programa de Bachelet”, Op.Cit.

¹⁰⁶ Voir chapitre 3, section 2.2.

Les thèmes urbains et de logement sont compris dans le point « Cultiver la qualité de vie », et on y indique qu'« *une bonne politique urbaine crée des villes intégrées* » et que l'on multiplierait les efforts pour construire des maisons et des appartements de meilleure qualité. La phrase qui demeure dans l'esprit de beaucoup de personnes interrogées de cette enquête est la suivante :

« **Et nous ne construirons pas seulement des maisons, mais aussi des quartiers.** Nous, les Chiliens, nous avons le droit de vivre dans des quartiers sûrs, avec des espaces verts et des espaces publics pour le sport et la vie en plein air » (Programme du Gouvernement de Bachelet, octobre 2005 : 64).

À cela s'ajoute que l'objectif du gouvernement serait de « *construire des territoires d'opportunités et des villes plus aimables, dignes, belles, sûres et cultivées* ». Dans ce sens, contrairement aux groupes décrits précédemment, dans lesquels on pouvait voir, par exemple, des approches globales d'intervention et des approches critiques de la politique de logement précédente, dans ce programme de gouvernement celle-ci est présentée à **partir du paradigme de la qualité de vie**, définie comme la mesure du succès d'un pays.

« *Le progrès économique et politique n'est pas très utile si les conditions de vie des gens ne sont pas améliorées. Le succès du développement est mesuré par la capacité des personnes à se sentir sûres dans leur quartier, à vivre dignement chez elles, à se déplacer rapidement vers leur lieu de travail et à jouir de temps libre pour la culture, le sport et les loisirs* » (Programme de gouvernement de Bachelet, octobre 2005 : 63).

Arrêtons-nous sur cette dernière déclaration : cette vision est construite à partir du paradigme du progrès et du développement, qui permet de s'intéresser aux conditions de vie des gens. **L'approche des droits dans la politique urbaine ne surgit pas encore avec force dans ce programme de gouvernement**, même si elle peut s'insinuer timidement de temps en temps. Cette approche s'est confirmée dans le discours puis au cours du mandat de Bachelet. Cela joue sans aucun doute pour beaucoup dans le mécontentement social qui fait que la Concertación perd les élections de 2010, disparaissant ainsi en tant que coalition après 20 ans de fonctionnement (pour les élections de 2013-2014 elle devient la *Nueva Mayoría* ou « Nouvelle Majorité »). La vision des droits de la Concertación, après 16 ans, parvenait aux domaines de la santé (*Plan Auge*), de l'emploi (assurance chômage), du genre et de la pauvreté (*Chile Solidario*).

« *Les gouvernements de la Concertación ont pratiquement multiplié par trois les dépenses sociales entre 1990 et 2005, atteignant 70% de la dépense publique totale. Dans ce processus, les politiques sociales se sont également transformées. Le gouvernement du Président Aylwin a concentré ses efforts sur la récupération des avantages sociaux qui avaient été restreints sous la dictature et il a reconnu l'existence de groupes vulnérables, sujets de la politique sociale. Le gouvernement du Président Frei a lancé des réformes fondamentales en matière d'éducation et de gestion de la justice. Et le gouvernement du Président Lagos a transformé des politiques sociales en droits, par le biais de l'assurance chômage, le système Chile Solidario et le Plan Auge* » (Programme de gouvernement de Bachelet, octobre 2005 : 12).

Dans ce sens, la proposition de la Commission urbaine de l'équipe de campagne de Bachelet n'apparaît pas vraiment dans le programme définitif de gouvernement. C'est justement cela qui fait que beaucoup d'intervenants qui avaient participé régulièrement à la Commission Urbaine, ont été déçus par le **manque** de considération de leurs propositions et du fruit du travail de plusieurs mois.

Ce changement dans la proposition définitive du programme de gouvernement de la candidate Bachelet représente un point d'inflexion dans cette généalogie, qui met en évidence une forte dimension politique dans la gestation et la formulation du PQMB, qui sera abordée ultérieurement. Les négociations politiques entre le bloc PS-PPD et la DC, et les idéologies que ces partis mobilisent, en particulier en ce qui concerne le rôle du marché et de l'État, vont transformer le travail de la Commission Urbaine de la candidate Bachelet, pour la plupart socialistes, la proposition finale de programme étant à la charge d'Andrés Velasco. Celui-ci, bien que s'affichant comme indépendant, avait été fondateur et président de la Corporation *Expansiva*, *think tank* à tendance social-démocrate ou libéral progressiste, qui se caractérise par la défense du modèle de marché sans exclure l'État comme une composante fondamentale de régulation économique, mais moins contrôleur que d'autres *think tanks* chiliens, comme *Chile 21*¹⁰⁷ (Gárate, 2007).

Cependant, **ce qui survit c'est toujours le quartier**, plus que par la figure des « Avec Abri », par **l'attraction politique du quartier**, qui allait parfaitement bien avec le style de Bachelet, du « gouvernement citoyen », dans une époque de crise de représentativité de la *Concertación*.

Après avoir vu ces groupes de précurseurs qui reviennent le plus souvent dans les entretiens, il reste la question de la participation d'acteurs issus de la société civile. A la **question spécifique « quelle est l'incidence des associations de la société civile (OSC), des ONG et du monde académique dans la gestation et la formulation du PQMB ? »**, la plupart des personnes interrogées dans les entretiens répondent qu'il n'y a pas d'influence ni de participation des OSC, en particulier des **organisations communautaires de base (OCB)**.

¹⁰⁷ La Corporation *Expansiva* est l'un des principaux *think tanks* et centres de recherche du Chili post-autoritaire, entre autres : (i) de **tendance conservatrice** : *Centro de Estudios Públicos (CEP)*, *Instituto Libertad y Desarrollo (ILD)*, *Instituto Libertad*, *Fondation Jaime Guzman*, *Fondation Paz Ciudadana*. (ii) De **tendance libérale sociale-chrétienne** (autour du parti Démocratie Chrétienne); *CIEPLAN*, *Fondation Justicia y Democracia*, *Centro de Estudios del Desarrollo (CED)*, *Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea (CERC)*, *Corporación Tiempo 2000*, *Fondation Frei*. (iii) De **tendance social-démocrate ou libérales progressistes** : *Chile 21*, *Corporation Expansiva*, *Proyect América*, *Democracia y Desarrollo*.

« L'influence des organisations communautaires a été de : zéro virgule zéro (dit-il en riant). C'est une critique que certains parmi nous faisons à ce programme, qui est plutôt d'inspiration politique. Il ne surgit pas de la base, des gens, mais il surgit des aspirations idéologiques d'une gestion de l'État qui les réalise et cela descend de l'État vers les gens (...) Il n'y avait pas de comités de proches vivant chez des membres de leur famille qui y participent, parce que c'était une organisation qui durait entre 3 et 5 ans et se diluait ensuite, et les associations de quartier avaient des problèmes de représentation » (Ricardo Tapia, architecte, universitaire. Docteur architecte (c) Universidad Politécnica de Madrid).

« S'il y a quelque chose qui a caractérisé les gouvernements de la Concertación c'est bien leur éloignement brutal du territoire. Et en général, la relation des gouvernements de la Concertación avec les organisations sociales fut une relation extrêmement instrumentale, et avec celles dont ils étaient le plus proche, je dirais qu'ils avaient une relation clientéliste » (Jorge Larenas, sociologue, universitaire et consultant, Docteur (c), DEA en Sciences Sociales, Université Catholique de Louvain, Belgique).

« (Incidences des organisations communautaires) Le ministère a une relation directe mais beaucoup plus avec les comités du logement, avec ces grandes associations de quartier qui sont celles qui ont généré des pressions et des changements en matière de politique de logement. Ceci était bien plus du haut vers le bas. D'ailleurs, on a essayé de voir comment on pouvait faire avec le programme, comment faire pour que la sélection d'un quartier provienne de la demande et pas à partir du moment où nous arrivons dans ce quartier-là. Il existe là une nouvelle proposition parce que nous sommes en train d'incorporer quinze nouveaux quartiers, et l'idée c'est que ce (le programme) soit un concours » (Claudia Bustos, sociologue, fonctionnaire du MINVU, membre du PQMB 2006-2010 et actuelle Directrice Nationale du PQMB. Magister en Desarrollo Urbano, PUC).

« (...) un des grands problèmes était comment on allait choisir les quartiers (...) il n'y avait pas un critère spécifique et il y avait un grand débat (...) C'est alors que j'ai participé à l'Université du Chili à un séminaire où l'on a présenté le programme et il y avait les dirigeants des 'poblaciones' de Santiago, convoqués par l'Université du Chili et par ACCION (Association chilienne de ONG). À cette occasion-là les dirigeants des poblaciones traditionnelles, ceux qui dirigeaient encore des mouvements sociaux, comme Claudina Núñez, ont pris la parole et ont dit : 'voyons voir : quand est-ce qu'on nous a demandé les critères pour faire la sélection des quartiers ?' C'était la pagaille à cette réunion, il y a eu un fort questionnement (Atelier de conjoncture INVI, mars 2006). Claudia Pinto y était, elle venait d'être nommée (Secrétaire de direction PQMB), et elle disait : 'ça, ça se fait, ça, ça ne se fait pas, ça parce que c'est comme ça, ça parce que ça ne se fait pas' (...) le mouvement des poblaciones avait en plus un grand intérêt à en faire partie » (Rosanna Forray, architecte, universitaire, Docteur en Sciences Appliquées-Urbanisme et Aménagement du Territoire-Université Catholique du Louvain, Belgique).

Dans le cas des **ONG** et des **universités**, on mentionne leur **participation par le biais de liens institutionnels et/ou par l'intermédiaire de personnes**. Dans le cas particulier du **monde académique**, on mentionne souvent l'Institut du logement de l'Université du Chili (INVI), et ses différentes activités, soit au cours de la gestation (période candidature Bachelet) soit au cours de la mise en œuvre du PQMB, par le biais d'ateliers, de séminaires, d'études commandées par le MINVU, d'espaces de discussion INVI-PQMB, d'articles académiques sur le PQMB et la réhabilitation de quartiers, etc.

« Nous avons été ici (INVI-Université du Chili) le 30 mars 2006, quelques jours après la prise de fonctions de Bachelet comme présidente, nous avons invité plusieurs intervenants de la nouvelle

politique de logement à cet atelier de conjoncture afin de discuter comment ils allaient mettre en marche ce programme de régénération urbaine» (Ricardo Tapia, architecte, universitaire. Docteur architecte (c) Universidad Politécnica de Madrid).

« (...) il y avait un patrimoine interne construit, du travail avec l'INVI, beaucoup de réunions avec des experts : Alfredo Rodríguez, Pancho Sabatini ici à l'université (Catholique), à l'Université du Chili, pour essayer de construire un modèle dont tout le monde aurait plus ou moins le sentiment qu'il était approprié. Le premier semestre a été très intense pour élaborer la conception du programme (...) c'est une période où il y a un débat très fort avec l'académie. Beaucoup de conversations sont apparues au fur et à mesure et elles ont mené à la conception finale, fruit de débats, avec l'INVI, l'Université Catholique, etc. Ils ont profilé cette structure du plan physique (PGO) et du plan social (PGS) » (Luis Eduardo Bresciani, architecte, universitaire et consultant. Ex-fonctionnaire du DDU-MINVU, coordinateur du programme urbain de l'équipe de campagne électorale de Bachelet (2005); Président du Conseil national du développement urbain au Chili 2014-2018. Master in Urban Design, Harvard University).

« Nous avons fait des études avec (ONG) SUR, avec (consultant) Alcalá, avec l'Université du Chili, avec (consultant) HABITERRA, avec des équipes d'observation et d'évaluation, de façon à détecter si ça marchait ou si ça ne marchait pas (...) nous avons eu des études que l'INVI a réalisé grâce à des financements d'une université qui étudie la loi sur les quartiers en Catalogne » (Claudia Bustos, sociologue, fonctionnaire du MINVU, membre du PQMB 2006-2010 et actuelle Directrice Nationale du PQMB. Magister en Desarrollo Urbano, PUC).

« (...) C'était plutôt en tant qu'individus qui pourraient avoir été liés à la Concertación ou au monde politique et qui venaient du monde académique, ou aux consultings que faisait Alfredo Rodríguez ou quelqu'un de l'INVI et qui d'une certaine façon ont participé, mais pas nécessairement en tant que représentants du monde académique mais en tant qu'individus. Tous les gens qui y ont participé étaient soit militants d'un parti ou au moins sympathisants de la Concertación » (Daniela Aguirre, sociologue, ex fonctionnaire du MINVU, membre du PQMB SEREMI RM et Niveau National).

« En 2008, après une étape où nous (l'INVI de l'Université du Chili) nous confrontions beaucoup, je me souviens contre tout le groupe du programme, parce que nous étions très critiques ; voire même plus, on a fait trois séminaires au début, on voulait faire quelques ajustements (au PQMB) à la FLACSO et il ne s'est rien passé, là on s'est affronté avec Genaro Cuadros et d'autres. Et puis, après, on s'est entendu pour générer des espaces de discussion » (Rubén Sepúlveda, architecte, universitaire et consultant ; Directeur du Programme d'amélioration de quartiers du Sous-secrétariat de Développement Régional -SUBDERE- du ministère de l'Intérieur 1996-2000).

« (...) c'est une action de l'État qui forme une équipe énorme et on découvre que les universités ne préparent pas à cela. Quelle université te prépare aujourd'hui avec un cours de sociologie de l'exclusion ? Qui prépare aujourd'hui les professionnels des sciences sociales sur les nouveaux schémas de pauvreté dans un pays où il y a 30 000 familles dans des bidonvilles transitoires ? Mais, que représentent 30 000 familles au Chili ? Une catégorie négligeable. C'est à dire que l'image urbaine de la précarité au Chili n'est pas le bidonville transitoire, c'est, comme l'a dit Alfredo Rodríguez avec Ana Sugranyes, les 'Avec Abri', c'est ça notre nouvelle pauvreté. Si l'on regarde les auteurs (de l'université) je pense que ça fait dix ans qu'ils tournent autour du même sujet. C'est triste, parce que ce sont eux qui devraient alimenter la discussion. Nous essayons de maintenir le programme bien ouvert, nous avons eu beaucoup de conversations, de séminaires, beaucoup de tout. Cependant, en tant que fonctionnaires publics nous nous confrontions avec les académiciens, nous allions sur leur terrain et les défions. Je disais aux gens qui travaillaient avec moi 'nous avons l'avantage d'être en train de faire les

choses'. Et nous n'avons jamais rencontré ce sujet, la nouvelle pauvreté urbaine. Moi, docteur, Genaro (Cuadros), il avait fait des études à l'étranger, Sandra Cortés docteur, Mónica Bustos, docteur, c'est à dire que... si tu veux qu'on discute, discutons. Mais nous nous exigeons tous un peu plus et pour ça je sens qu'on a manqué d'espace ; il y avait des espaces pour ceux qui avaient une grande pratique et qui sentaient que c'était un bon truc et qu'il fallait le développer et qui nous ont soutenus pour cette raison-là » (Nelson Morales, sociologue, universitaire et consultant. Docteur en Géographie, Planification Territoriale et Développement Régional, Université de Barcelone. SEREMI MINVU RM (2006-2007), membre équipe PQMB-MINVU national. Militant du parti PPD).

« Le programme a au moins marqué l'ordre du jour (...) je pense que le grand atout de Michelle Bachelet n'est pas d'avoir décanté une politique publique, non ; elle a ouvert un débat. Elle a défini les thèmes, elle a mis le sujet sur la table, et ce qui va se passer ensuite c'est encore à voir, qui vont être les intervenants de cela. Nous sommes revenus au point où le lieu principal du débat est dans les universités ; les études comme la vôtre, c'est quelque chose qui se discute peu socialement, le thème du quartier ne s'est pas installé à ce niveau-là, il s'est installé au niveau de l'État, et un peu dans les académies ; mais au niveau des partis, au niveau social, ce n'est pas un thème, ce n'est pas un thème qui passionne, pas encore » (Carlos Montes, économiste et politicien chilien du Parti Socialiste. Député commune de La Florida 1990-2014. Sénateur VIII Circonscription Santiago-Orient 2014-2022. Président de la Commission du logement et du développement urbain pendant la campagne électorale de Michelle Bachelet (2005), Président du même sujet dans la Chambre de députés pendant plusieurs années).

Ces deux dernières déclarations reflètent, en outre, une critique de l'absence des « Avec Abri » en tant que thématique au niveau académique pendant la période étudiée. D'ailleurs, ils ne sont pas les seules personnes interrogées qui font référence au **rôle timide des universités** dans le débat sur les nouveaux pauvres urbains, l'exclusion sociale et spécifiquement l'exclusion sociale urbaine – et d'autres débats aussi, comme le cas de la réforme de l'éducation. Exception faite de l'INVI de l'Université du Chili, institut qui garde une ligne forte de recherche sur les thèmes du logement social et de l'habitat résidentiel depuis les années 90, le monde académique chilien n'a pas un ordre du jour solide sur ces thèmes, capable d'interpeller et de dialoguer avec la politique urbaine, comme l'ont fait à un certain moment Alfredo Rodríguez et Ana Sugranyes, de l'ONG SUR. Dans le chapitre sur l'installation du programme, on abordera à nouveau ce sujet, en particulier sur ce qu'a impliqué le fait de mettre en œuvre un programme territorial avec un grand déficit de professionnels préparés pour le travail territorial participatif.

Par ailleurs, dans le cas des ONG, une bonne partie des personnes interrogées mentionnent que leur participation s'est plus centrée sur la mise en œuvre, en tant que techniciens ou « exécutants » du programme et, en conséquence, en tant qu'intermédiaires entre le MINVU et les territoires. De plus, la participation des ONG à la formulation du programme est due plutôt à des invitations faites à des **personnes** liées aux ONG, qu'aux institutions en elles-mêmes.

« (Les ONG) ont plutôt fait partie des intervenants opérationnels du programme, pour mener à bien ce programme » (Ricardo Tapia, architecte, universitaire. Docteur architecte (c) Universidad Politécnica de Madrid).

« (...) une autre caractéristique des gouvernements de la Concertación était leur mépris pour les ONG en tant que corporation. Il y avait des ONG avec lesquelles ils étaient plus amis, qui avaient une certaine présence ou avec lesquelles ils étaient plus proches, avec quelques avantages plus directs par le biais de certains fonds. Mais je dirais qu'il y avait une méfiance catégorique de la part des gouvernements de la Concertación, depuis le début, avec Aylwin, envers les ONG. La participation à la conception du programme était une espèce d'invitation à des personnes (pas à des organisations). On évitait toujours la participation de corporations » (Jorge Larenas, sociologue, universitaire et consultant, Docteur (c), DEA en Sciences Sociales, Université Catholique de Louvain, Belgique).

« (...) l'autre chose a à voir avec la récupération de l'importante expérience accumulée par un certain nombre d'ONG qui travaillent depuis longtemps sur ce type de sujets, des micro-expériences, avec un faible impact pour la plupart, mais qui avaient eu du pouvoir local depuis les années soixante (...) comme (les ONG) Cordillera et SUR (...) Mais oui, ce truc là s'appelait éducation populaire dans les années 60. Au fond, la plupart des stratégies soulevées à ce sujet ne sont pas très loin de ce qui a été appris dans les années 60 à propos de l'éducation pour adultes, les techniques d'appropriation de la connaissance » (Genaro Cuadros, architecte, universitaire et consultant, ex fonctionnaire du MINVU et membre du PQMB. MSc. en Urbanisme et développement territorial, Université Catholique de Louvain-la-Neuve).

« (...) La convocation nous est parvenue pour une raison bien particulière dans notre cas (ONG PROSAM). Nelson Morales, qui était Seremi de la RM à ce moment-là, connaissait des personnes liées au monde des ONG (...) José Olavarría nous a dit 'il va y avoir un programme qui vous irait comme un gant'. La personne qui était en contact avec Nelson a réuni un groupe d'ONG dans le bureau du CEDEM¹⁰⁸ et ici, à PROSAM, avec SUR, Cordillera... je crois qu'il n'y avait pas beaucoup d'autres personnes. Nous avons vu aussi quelque chose qui était nouveau pour nous : un personnage de l'État écoutait, cela faisait de nombreuses années qu'on avait perdu ça dans les gouvernements de la Concertación, que les gens qui avaient travaillé dans tout ce qui est social aient la possibilité de dire quelque chose » (Ana María Medioli, assistante sociale, membre de diverses associations de la société civile et directrice de l'ONG PROSAM, ex universitaire).

« (...) nous (GTZ) avons commencé à avoir des liens essentiellement avec l'équipe nationale du PQMB, avec le programme avec Cities Alliance-MINVU-UN-Habitat-GTZ, avec qui nous avons travaillé dans ces trois quartiers pilotes (Las Viñitas, Villa Portales et Santa Adriana) » (María Ignacia Jiménez, assistante sociale, ex-directrice SECLAC (Secrétariat Aménagement Communal), municipalité de La Florida, ex-directrice d'études du SUBDERE (Sous-secrétariat de Développement Régional), actuellement coordinatrice de l'ONG GIZ pour l'Amérique-latine (Agence allemande pour la coopération internationale), Magister en Desarrollo Urbano, PUC).

« (...) une ligne qui a toujours été parallèle au programme, c'était d'avoir des ressources ; d'abord par le biais d'accords de coopération internationale que nous avions avec GTZ, pour pouvoir connaître des expériences internationales qui pourraient nous enrichir avec leurs apprentissages et observer comment nous étions en train de le faire afin de générer des points de discussion (...) (Avec CEPAL¹⁰⁹) il y a des liens personnels, mais aussi historiques. Pareil qu'avec GTZ, avec María Ignacia (Jiménez), qui a suivi des milliers de programmes de ce ministère, j'ai fait sa connaissance quand je suis arrivée au

¹⁰⁸ Centre d'Études pour le Développement des Femmes.

¹⁰⁹ Commission économique des Nations Unies pour l'Amérique latine et les Caraïbes : une des cinq commissions régionales établies par les Nations Unies, qui vise à analyser, élaborer des propositions et fournir une coopération technique aux gouvernements de la Région au sujet du développement économique et social.

MINVU en 96. Elle travaillait à la municipalité de La Florida et nous avons eu un sujet à travailler ensemble ; après on a toujours eu GTZ ici. Bon, moi je suis entrée au ministère par GTZ, il y a des espèces de carrefours institutionnels (...) pour le concours de bonnes pratiques, les CVD sont allés au Paraguay en 2011 et c'est le GTZ qui a financé » (Claudia Bustos, sociologue, fonctionnaire du MINVU, membre du PQMB 2006-2010 et actuelle Directrice Nationale du PQMB. Magister en Desarrollo Urbano, PUC).

« (...) je dirais qu'il y a des fonctionnaires de la CEPAL, surtout les Chiliens, qui sont fortement liés aux réseaux d'influence et en particulier aux réseaux concertationnistes. Je pense qu'il y a un transfert, qui bien évidemment n'est pas explicite (...) en 2005, cela commence à devenir une préoccupation dans les organismes internationaux : la CEPAL commence à voir le thème de la cohésion comme une préoccupation ; les professionnels de la CEPAL sont invités permanents des Forums de discussion politique, où ils assistent en tant qu'experts, mais il est évident qu'ils apportent tout un ensemble d'éléments à la discussion. Le PNUD¹¹⁰ en particulier a été très impliqué avec le MINVU ; il y a des accords, par exemple, il a déjà fait des appels d'offre pour plusieurs études afin (d'encourager) des programmes de développement urbain dans plusieurs localités, associés à la reconstruction (post-tremblement de terre 2010), et maintenant il fait des appels d'offre d'études pour accompagner la conception de la politique de développement urbain » (Jorge Larenas, sociologue, universitaire et consultant, Docteur (c), DEA en Sciences Sociales, Université Catholique de Louvain, Belgique).

Finalement, une fois que Michelle Bachelet prend en charge la présidence le 11 mars 2006, la **constitution de l'équipe du programme passe par différentes étapes**, qui peuvent être divisées comme suit : une équipe de programme 200 barrios provisoire ; une équipe de programme 200 barrios initiale ; et une équipe définitive du programme, qui devient *Quiero mi Barrio*. Ce processus de formation de l'équipe sera présenté dans le chapitre suivant : « La transition entre l'origine et le développement : le processus d'installation du PQMB ».

2. Les motivations : « auto-complaisants » par opposition à « auto-flagellants » et le changement de paradigme de la « quantité » à la « qualité »

Si nous continuons avec le modèle de Lascoumes et Le Galès (2012), les motivations qui sont à l'origine du PQMB constitueraient une partie des représentations ou des cadres cognitifs et normatifs des intervenants, qui donnent du sens à leurs actions. On parle de symboles, de valeurs, d'images qui se fixent dans l'esprit et qui enclenchent un certain discours et des actions déterminées. Dans ce sens, les personnes interrogées à propos de la généalogie du programme font référence à « ce qui motive » sa création, aux « principes basiques ». Contrairement aux ancêtres, qui pointent vers des actions concrètes qui ont influé de façon positive, les motivations peuvent aussi être des faits marquants ou des situations historiques négatives qui font appel aux valeurs de ceux qui sont impliqués dans le développement des politiques de logement et urbaines au Chili.

¹¹⁰ Programme des Nations Unies pour le Développement.

L'image d'« auto-flagellants » par opposition à « auto-complaisants » illustre très bien les motivations et les cadres cognitifs qui sont à l'origine du PQMB. Ces termes ne sont pas une invention, ils sont littéralement cités par deux personnes interrogées¹¹¹ et par la plupart des répondants dans des termes plus abstraits, avec des positions moins abruptes : d'un côté, ceux qui parlent d'une politique de logement pour réduire le déficit avec des effets négatifs, des coûts élevés pas seulement en termes de qualité d'infrastructure mais aussi en termes de qualité de vie et de ségrégation générale de la ville ; d'un autre, ceux qui parlent d'une politique de logement qui avait accompli une étape en ce qui concerne la réduction du déficit, basée sur la **quantité**, et qui pouvait « se permettre » de répondre à la **qualité** de ce qui avait été construit et ses environs. Dans ce dernier cas on ne voit pas comme un problème ce qui a été réalisé par la politique de construction massive de logements.

C'est le **changement de paradigme fondamental** qui commence à la période du gouvernement de Bachelet 2006-2010 avec la nouvelle politique de logement, et qui se trouve dans la base de valeurs du PQMB. Pour paraphraser Müller (2005), il se serait produit un changement de référentiel ou de « vision du monde » dans l'action publique urbaine et de logement, en particulier dans l'esprit des groupes dominants dans ce domaine. Ceci sera décrit ultérieurement.

Autrement dit, alors que les « auto-flagellants » affirment que le mode de résolution du déficit de logement a été pervers et nocif, les « auto-complaisants » voient la politique de logement de la fin des années 90 comme un succès. Avec le temps, ce discours est néanmoins un peu allégé à cause des problèmes évidents de qualité, et disent alors « *c'était ce qu'il fallait faire* » : une étape de la politique de logement sous pression à cause du manque de logements qu'il fallait résoudre obligatoirement. Les premiers regrettent le modèle néolibéral imposé par la dictature et perfectionné par les gouvernements de la Concertación, qui a provoqué les effets pervers, et auquel personne n'a pu échapper.

« Je pense que la société a connu un syndrome de Stockholm avec le modèle néolibéral, qui a d'abord été imposé de façon autoritaire au Chili. Nous avons été kidnappés pendant 17 ans, tous les Chiliens. Après nous avons fini par avaler le discours des kidnappeurs, c'est ça qui s'est passé, c'est un grand syndrome de Stockholm (...) et cela s'est traduit dans les sciences sociales, nous avons été kidnappés intellectuellement. Maintenant, si tu me demandes : pourquoi à l'intérieur de la Concertación (...) je crois que tous, y compris moi, avons été ultra imprégnés par un concept dominant à l'échelle mondiale. Et, en plus, le pire des critères politiques qui pouvait apparaître au Chili s'est imposé, c'était faire les choses « dans la mesure du possible », comme a dit le président Aylwin, opposant le concept du consensus à celui du conflit associé à la peur. Tout ce qu'implique le dialogue, le débat, le conflit, est associé à quelque chose de négatif, et il s'avère que c'est là qu'est la matrice du changement » (Álvaro Riffo, sociologue et consultant, ex fonctionnaire du DPU-MINVU, ex membre du PQMB).

« Les principes de base du programme ont été de pouvoir générer un instrument qui atténuerait une certaine dette historique en matière de politique de logement (...) cela venait de la période de Lagos déjà, d'une remise en cause des centres d'études liés à la propre Concertación, et c'est là que commence la dispute entre les 'auto-flagellants' et les 'auto-complaisants'. J'étais dans le gouvernement de Frei, quand a lieu le boom (construction massive de logements sociaux). J'ai dû

¹¹¹ Je remercie à Rubén Sepúlveda et à Álvaro Riffo pour ces termes si éclairants.

comprendre la politique de logement comme ce qu'il y avait de plus réussi (...) il y avait des professionnels dont j'étais ami qui la prônaient partout, mais cela ne pouvait pas durer, parce qu'en termes de production de logements neufs, comme le business c'était l'augmentation du prix du sol, cela faisait augmenter les subventions et les unités de logement rétrécissaient (...) deuxièmement, parce qu'au cours de ces 20 ans les attentes des habitants changent aussi 'moi ça ne me suffit pas qu'on me donne un logis n'importe où, je préfère continuer à vivre dans ma famille'. Ils commencent à valoriser certains biens et services urbains (...) Le discours était 'nous pouvons nous permettre de faire ceci parce que nous avons déjà résolu le problème du logement' » (Rubén Sepúlveda, architecte, universitaire et consultant; Directeur du Programme d'amélioration de quartiers du Sous-secrétariat de Développement Régional -SUBDERE- du ministère de l'Intérieur 1996-2000).

Tableau N°24 : Description du discours des « auto-flagellants » et des « auto-complaisants »

« Auto-flagellants »	« Auto-complaisants »
<p>On reconnaît la réduction du déficit mais à un prix élevé : « la qualité est en crise ». L'État doit assumer la responsabilité.</p> <p>La mauvaise qualité est dominante dans les solutions de logement dans divers domaines : matériaux, taille, emplacement, manque de services (accès) et d'équipements, ou, s'ils existent, mauvaise qualité des services, en plus d'une mauvaise qualité de vie dans les environs ou l'habitat.</p> <p>Le modèle de la politique de logement a été erroné et le déficit aurait pu être résolu d'une meilleure façon. Il y avait des ressources, mais les gouvernements de la Concertación ont été mesquins. Plusieurs raisons sont possibles : le modèle néolibéral imposé sous la dictature a continué d'imprégner, sous la Concertación, l'État et la société : contrôle des dépenses sociales et de la taille de l'État; logique de l'effort (méritocratie), logique de la peur pour contrôler la demande et le conflit social face à la menace de retomber en dictature : on évite le débat, on promeut les consensus, la « justice dans la mesure du possible »¹¹²</p> <p>« il y a toujours eu deux âmes dans la Concertación, là où le marché n'arrive pas, l'État doit arriver. C'était le discours de Lagos, continuons à faire ce qu'il y a, mais allons dans les secteurs où le marché ne peut rien faire, c'est le concept de subsidiarité. Ce débat avait lieu entre les 'auto-complaisants' et les 'auto-flagellants'. Michelle était censée être l'expression d'une nouvelle hégémonie, mais je crois</p>	<p>On donne beaucoup d'importance à la réduction du déficit de logements sous les gouvernements de la Concertación.</p> <p>La quantité ou le nombre efficace de solutions de logement est le plus important, étant donné la demande élevée. La politique de logement chilienne a été tout succès. Satisfaction de ce qui a été fait.</p> <p>On ne reconnaît pas d'erreur ou on tend à réduire ou dissimuler les effets négatifs de ce modèle. Si l'on reconnaît une erreur, on précise que c'était une étape inévitable des politiques de logement (c'était ce qu'il fallait faire, il n'y avait pas d'alternative face à une demande aussi élevée). Maintenant « nous pouvons nous permettre » de nous soucier de la qualité.</p> <p>« Dans la dernière décennie, on a construit plus de 96 000 solutions de logement annuelles avec l'aide de l'État : le Chili a été le seul pays latino-américain qui a réduit le déficit de logement au cours des années 90 (...) Les gouvernements de la Concertación ont solutionné beaucoup de problèmes de logement. En 1990 le plus grand problème en matière de logement étaient les familles sans maison, qui étaient plus de 900 000. Entre 1990 et 2005, le gouvernement a freiné et réduit le déficit de logement de près de 50%. La possession d'un logement propre est passée de 60%</p>

¹¹² Discours de Patricio Aylwin, premier président après la dictature de Pinochet.

<p>qu'à la fin elle a été avalée par le secteur le plus traditionnel de la Concertación » (Álvaro Riffo, sociologue et consultant, ex fonctionnaire du DPU-MINVU, ex membre du PQMB)</p> <p>« les politiques de logement des années 70, 80, ce qu'elles font c'est générer plus de logements, et mettre en marche l'économie, mettre en marche le marché de la construction essentiellement, plus que les sociétés immobilières, la construction et c'est ça le modèle » (Roberto Moris, architecte, universitaire et consultant, ex-fonctionnaire du DPU-MINVU. MSc in City Design, LSE)</p> <p>« Nous avons tous le fantôme de la Villa El Volcán et des maisons COPEVA qui planait encore » (Rodrigo Díaz, architecte, ex-fonctionnaire du MINVU, programme Chile Barrio, Master Urban Planning, MIT)</p>	<p>à 73% (...) Les défis en matière de logement et de planification urbaine que nous devons assumer aujourd'hui sont différents, mais aussi importants que ceux du début des années 90. Les nouvelles demandes citoyennes exigent des politiques publiques qui assurent l'accès à des logements dans des zones urbaines de qualité et qui évitent la ségrégation. Nous devons, de même, améliorer la qualité des quartiers et des logements » (Programme Gouvernement Bachelet, octobre 2005)</p> <p>« (...) dans un contexte où on était parvenu assez bien à couvrir le déficit au cours des vingt années de politique de logement intensive des gouvernements de la Concertación, on pouvait maintenant se permettre de penser qu'on pouvait faire un pas au-delà du déficit et poser comme axe les thèmes de l'équité, de la qualité, de l'intégration urbaine » (Daniela Aguirre, sociologue, ex fonctionnaire du MINVU, membre du PQMB SEREMI RM et Niveau National)¹¹³</p>
--	--

Comme nous pouvons le lire sur le tableau N°24, l'argument des « auto-complaisants » s'inscrit dans le discours de candidature de Bachelet, dans son programme de gouvernement, ainsi que dans les premiers documents du MINVU qui font référence au cadre du PQMB, quoiqu'avec des déclarations timides sur les effets négatifs de la politique de logement. Pour comprendre plus en détail ce qui est derrière le discours des « auto-flagellants », il faut approfondir les raisons pour lesquelles l'État devait se charger de la solution du problème une fois reconnue l'erreur. Plusieurs personnes interrogées ont fait référence au cordon de *poblaciones* bâties avec le modèle désastreux du SERVIU : d'innombrables maisons de 28m², des appartements de 34m², qui doivent être améliorés étant donné que cela coûterait trop cher de les démolir, comme c'est le cas dans d'autres pays. La critique a à voir avec le fait de se sentir responsable d'un succès qui petit à petit se transforme en échec :

« Le succès de la Concertación dans la lutte contre le déficit de logement n'allait pas nécessairement de paire avec la qualité, mais ce qui était plus complexe, c'est qu'il n'allait pas nécessairement de paire avec l'équité et l'intégration sociale non plus » (Paulina Saball, assistante sociale, Ex-sous-secrétaire MINVU 2006-2010 ; Directrice exécutive CONAMA 2004-2006 ; Ex-sous-secrétaire ministère des Biens Nationaux. 1999-2003 ; actuellement ministre MINVU).

« Que la politique atteigne les objectifs qu'elle s'est donnée initialement ne suffit pas, parce que les résultats interviennent et modifient la réalité économique, sociale, culturelle et spatiale sur laquelle

¹¹³ Extrait de la réponse de la personne interviewée montrant la dimension temporelle du discours « auto-complaisant », néanmoins, cela ne représente pas sa position personnelle. Avant cela l'interviewée disait : « Le programme est une réponse à la ségrégation résidentielle et aux problèmes de qualité du logement qui avaient été le résultat de la politique de logement à partir des années 70 ».

ils agissent, ce qui génère une nouvelle réalité. De cette façon, ce qui aurait pu être un succès politique au début, après quelques années, si l'on continue sans tenir compte de la nouvelle réalité qui existe parce qu'on y a contribué, cela peut devenir un échec politique et pratique » (Rodríguez y Sugranyes, 2005 : 199).

La reconnaissance des effets négatifs du modèle de réduction du déficit de logement est unanime. Dans ce contexte, il faut rappeler ce qui est décrit dans le chapitre 2, spécifiquement la question posée par la figure des « Avec Abri ». Ces « nouveaux pauvres urbains » sont des gens qui n'avaient pas de logement et qui parviennent à y accéder, mais ils souffrent de l'absence de qualité, dans différents aspects : matériaux du logement, taille, emplacement, accès aux services, équipement communautaire, et d'autres problèmes de qualité de vie qui apparaissent ensuite en raison de l'absence de l'État : insécurité, micro-traffic et consommation de drogues, mobilité insuffisante, etc. Le discours des « Avec Abri » interpelle et dénonce fortement les perversions du système privé dans la construction massive de logements sociaux, le manque de contrôle ; il dénonce une « architecture pauvre pour les pauvres » (Rodríguez, 2006).

« L'idéologie et les valeurs du gouvernement de Bachelet en ce qui concerne la politique de logement, c'était de reconnaître que jusqu'à ce moment-là il y avait un processus positif de dépassement du déficit quantitatif, mais avec un problème grave de qualité, dont le fait historique marquant est le cas des bien connues des maisons COPEVA lors des tempêtes de 1997. C'est le point culminant (...) c'est aussi le constat qu'en termes de qualité, la norme concernant les surfaces bâties était insuffisante également. C'est pour cela que le gouvernement de Bachelet a dit qu'il n'était pas sûr si c'était 45 ou 50m² minimum. Mais attention, nous avons des enregistrements préalables, lors des journées sur les logements sociaux, ce fut aussi une des aspirations de Lagos et de Frei. La crise de la qualité, la norme des logements quant à la surface, c'était l'intention des gouvernements précédents, mais ce programme de logement venait du temps de Pinochet, il a duré jusqu'au gouvernement de Lagos (logements entre 25 et 40m²). C'est ça le problème concernant 'Les Avec Abri' » (Ricardo Tapia, architecte, universitaire. Docteur architecte (c) Universidad Politécnica de Madrid).

« Le (quartier) El Volcán est un problème permanent. Comment démolir, reconstruire. Jusqu'au gouvernement de Lagos, la stratégie a été essentiellement de produire des logements, c'est à dire, reconstruire des blocs. Il n'y avait pas une stratégie de quartier. Mais alors, avec le conflit d'El Volcán, un problème éternel dans lequel on a beau mettre de l'argent et encore de l'argent, qui n'est pas résolu. Ces séries d'ensemble avec des problèmes de qualité de construction qu'il faut démolir ; Pedro de Valdivia Bajo qui est un bidonville transitoire et par conséquent n'a pas une solution par le biais de l'établissement sur place comme 'la toma de Peñalolén' (mais) exige un travail interne ; en plus, cette conscience que la politique de logement avait résolu (le déficit) mais pas les conséquences (qu'elle-même a produit), tout ça génère la conviction qu'il faut résoudre ces problèmes par le biais d'une politique qui mette ensemble toutes ces pièces. Évidemment toute cette réflexion interne va de pair avec la pression politique, parce que tu es confronté à des conflits que tu dois résoudre ; cela va de pair aussi avec l'apparition du livre de Alfredo Rodríguez sur 'Les Avec Abri'. Alors on a des thèmes qui explosent de tous les côtés, qui s'ajoutent à une construction idéologique faite par Alfredo Rodríguez qui parvient à prendre tout cela et parvient à leur donner une cohérence en termes idéologiques et en termes de réflexion historique ; il met tout cela ensemble et il construit un récit sur ce problème. Et évidemment, c'est un détonateur. Et c'est là qu'on passe à la deuxième étape (de) campagne. Au cours de la campagne c'est plus simple. Évidemment, il y a une conscience du problème, mais il n'y a pas encore une politique bâtie » (Luis Eduardo Bresciani, architecte, universitaire et consultant. Ex-

fonctionnaire du DDU-MINVU, coordinateur du programme urbain de l'équipe de campagne électorale de Bachelet (2005); Président du Conseil national du développement urbain au Chili 2014-2018. Master in Urban Design, Harvard University).

Il faut rappeler, une fois de plus, les raisons qui sont à l'origine de ces discours et de cette figure des « Avec Abri » : **la subvention de logement** et les processus qui l'entourent. Sous la dictature et les gouvernements de la *Concertación*, la réduction du déficit de logement correspond à un modèle où le **logement social est une marchandise** qui est produite et vendue sur le marché. Ce **marché du logement** n'apparaît pas venant d'une main invisible, mais d'une **construction de l'État**, par le biais de « *normes, règlements, financement, déductions fiscales, subventions, garanties sur les emprunts, etcetera* » (Rodríguez y Sugranyes, 2005 : 17). Les agents de ce marché – entreprises de construction, banques, propriétaires de terrains – fonctionnent avec des intérêts, et les subventions au logement sont le principal mécanisme qui alimente ce processus.

Ce n'est pas tout. Depuis les années 80, il existe un lien étroit entre le MINVU et la Chambre Chilienne de la Construction (CchC) : depuis 1983 les ministres du logement sont membres de cercles d'entrepreneurs qui dirigent la CchC, à part trois exceptions. « L'arrivée d'un entrepreneur de la construction au MINVU a été un des indicateurs du démarrage du système de production massive. Ce fut le signal politique que le secteur des entreprises de la construction attendait pour s'inscrire dans l'application de la subvention de logement » (Rodríguez y Sugranyes, 2005 : 29). C'est pour cela que les auteurs parlent d'une **subvention à l'offre plutôt que d'une subvention à la demande** de logement social. Bien que l'on reconnaisse l'urgence au début des années 90 en matière de déficit de logement, les critères commerciaux et politiques ont coïncidé : « le meilleur ministre est celui qui construit le plus de maisons » (Rodríguez y Sugranyes, 2005 : 15).

En résumé, parmi les motivations, le changement de paradigme de la « quantité » vers la « qualité » et la figure des « Avec Abri », ne rend pas seulement évident le besoin d'un changement d'étape dans la politique urbaine de logement. Il dissimule également des motifs politiques et des intérêts économiques. Ils seront vus ultérieurement dans la section sur les dynamiques politiques.

Tableau N°25 : Résumé des dimensions exprimées dans le changement de paradigme de la « quantité » vers la « qualité » en matière de politique de logement

Dimension	Période 1980-2006	Période commencée avec Bachelet 2006-2010
Référentiel	Quantité	Qualité
Figure morale et politique	Les Sans Abri	Les Avec Abri
Principal objectif déclaré	Réduire le déficit de logement	Améliorer la qualité de vie des quartiers « vulnérables »
Unité d'intervention	Logement (c'est une marchandise)	Quartier (espaces publics)
Modèle d'intervention	Problème : déficit de logement Réponse : Modèle privé fabriqué par l'État : marché du logement de logements sociaux Acteur : secteur de la construction Critère politique/privé : PLUS DE MAISONS : avantage politique = ÉCONOMIES D'ÉCHELLE avantage entreprises Politique de développement économique (réduit les niveaux de pauvreté)	Problème : déficit de qualité et d'entretien des espaces publics Réponse : Modèle d'intervention « avec les habitants » (problème de la durabilité des investissements et de l'entretien des chantiers) Acteur : exécuté par le PQMB/les entreprises de construction et les habitants. Il faut générer un nouveau « marché d'espaces publics » (étant donné la diminution de demande de logement) Habitants pour l'utilisation et l'entretien des espaces publics.
Principal mécanisme d'incitation	Subvention de l'offre (on dit que c'est à la demande)	PQMB : un montant d'argent par quartier motive la participation des habitants PRB (programme de rénovation de quartiers ultérieur) : fonds de type concours (peut postuler la municipalité et le CVD)

Source : élaboration personnelle à partir des informations de la première étape d'étude de la thèse.

En ce qui concerne le *référentiel* de la « qualité », il ne suffit pas de construire efficacement des espaces publics si ceux-ci se détériorent rapidement, par manque d'utilisation, d'entretien ou par destruction. Il faut en plus réussir à les rendre durable, ce pour quoi le PQMB a considéré indispensable la participation des habitants pour qu'ils « *s'approprient les travaux réalisés* ». Cependant, cela ne suffit pas non plus : il faut en plus un modèle de gestion des espaces publics permettant de coordonner correctement des ressources et des programmes sur un territoire déterminé, ce qui va donner du dynamisme aux intervenants impliqués - le gouvernement local étant le principal articulatoire de cette gestion (Valenzuela *et al*, 2009 ; Sepúlveda y Larenas, 2009).

3. Le processus politique : la création du programme du gouvernement et la « mesure 30 » du Plan des 100 premiers jours du gouvernement de Bachelet (2006-2010)

Plusieurs aspects de cette section ont été déjà abordés dans la section précédente sur les « ancêtres » et les « précurseurs ». Comme nous l'avons vu, cette généalogie n'est pas exempte de débat ou de conflit. Les termes « auto-flagellants » et « auto-complaisants » reflètent aussi la problématique du changement de paradigme de la « quantité » à la « qualité » qui va bien au-delà du champ de la politique du logement : c'est le rôle de l'État dans les politiques sociales chiliennes qui change. L'objectif de cette section est d'examiner le processus politique menant le quartier à faire partie de l'agenda programmatique de Bachelet. Pour ce faire, la ligne de temps du PQMB (Figure N°18) va nous aider à déchiffrer le cours complexe des événements et des négociations¹¹⁴.

Pour simplifier l'analyse, nous essayons de répondre à deux questions liées entre elles. D'abord, comment le quartier a réussi à se transformer en une mesure du Plan des Premiers 100 Jours d'administration, après 15 ans de gouvernements démocratiques qui n'avaient pas été intéressés par la question urbaine, mais seulement sur le logement ? Ensuite, pourquoi la figure des « Avec Abri » n'a-t-elle pas été présente dans la formulation du programme du gouvernement, et après, dans la formulation et conception du PQMB ? Suivant Lascoumes et Le Galès (2012), quels sont les acteurs, cadres d'action et cadres cognitifs qui ont été déterminants ?

Comme mentionné ci-dessus, « le quartier » est le référent politique qui s'impose sur la figure des « Avec Abri », et pourtant cette dernière figure finira par se transformer en un discours politique incontournable vers la fin du programme. Nonobstant, **malgré son importance dans le diagnostic du problème, les pauvres urbains de « deuxième génération » ne réussissent pas à se constituer, ni comme groupe politique ni comme mouvement social, comme l'avaient réussi les pobladores ou les « Sans Abri »** (aussi appelés « pauvres urbains de première génération »).

« (...) Le problème du logement était le cheval de bataille du conflit entre les pobladores et l'État. La lutte politique a été exprimée à travers cette arène. Maintenant, elle est exprimée à travers l'éducation » (Rosanna Forray, architecte, universitaire, Docteur en Sciences Appliquées-Urbanisme et Aménagement du Territoire-Université Catholique du Louvain, Belgique).

« (...) La migration campagne-ville débouche sur des mouvements populaires, le mouvement des pobladores n'existait nulle part si politiquement structuré qu'au Chili ; les mouvements paysans, les occupations de terres, les occupations des fundos (propriétés rurales), les occupations des universités, la réforme universitaire... c'est-à-dire, la société chilienne, je pense que, à partir des années 20, elle commence à avoir un facteur de cohésion sociale associé aux mouvements sociaux » (Álvaro Riffo, sociologue et consultant, ex fonctionnaire du DPU-MINVU, ex membre du PQMB).

¹¹⁴ Pour construire cette section, nous avons également dû réaliser une revue de presse et d'articles universitaires venant de la science politique, vu que, pendant les entretiens, de nombreux interlocuteurs n'entrent pas dans le sujet de la politique partisane, plusieurs l'évitent, beaucoup ne l'approfondissent pas ; et aussi pour être juste, le sujet pourrait donner lieu à un second entretien avec chacun.

Comment pouvons-nous expliquer que les « Avec Abri » n'ont pas réussi à se constituer en tant que groupe ou mouvement social ? Susana Aravena de SUR Corporación, fournit une description claire à ce sujet, en résumant aussi une partie des opinions des interlocuteurs de cette première étape du travail de terrain, ainsi que les principaux résultats des processus de transformation de la société civile pendant la post-dictature/Concertación (1990-2005) présents dans la littérature.

« Ce qui se passe pendant la Concertación, c'est qu'il y a une décision politique d'affaiblir les mouvements sociaux. L'un des principaux problèmes était le logement. C'est aussi la raison pourquoi ils ont donné des milliers de logements. Il fallait donner un abri, parce que c'était la bombe qui pouvait exploser avec les mouvements sociaux, et la Concertación a bien lu cette question. Elle a donné beaucoup, beaucoup. Cela, couplé d'une part avec la démocratie 'autant que possible', el cuco (la peur) de la dictature là-dessus, et d'autre part, avec toutes les formules du marché qui sont intégrées à travers la consommation. La société chilienne, donc, change, elle change complètement. Quand nous (SUR)... en 2004, nous sommes arrivés aux territoires sans organisation ; tous les anciens dirigeants, les gens qui se sont battus pour se développer, avaient disparu. Beaucoup étaient morts, beaucoup étaient partis, beaucoup étaient alcooliques, d'autres déprimés, d'autres toxicomanes et d'autres consommant dans le mall (centre commercial) (...) et avec beaucoup d'autres personnes, nous nous sommes ennuyés à la fin, (car elles disaient) 'cela ne changera jamais... et j'ai renoncé... c'est mieux'. L'ensemble du projet est changé, c'est un projet très individualiste, qui a à voir avec les logiques du marché qui ont été introduites systématiquement. Nous, l'année 2004, avons également vu que dans les territoires, il y avait beaucoup de nouvelles personnes qui n'avaient jamais été dirigeants ; elles avaient une bonne volonté mais elles ne comprenaient pas bien. Elles n'étaient pas des leaders. Il fallait les former. Il fallait fournir les outils, l'information, parce qu'il faut être transparent et réfléchir collectivement. Nous avons donc commencé à partir de 2004 avec les écoles de formation de leaders de la ville. Et à la fin de 2008, 2009 les choses ont commencé à changer dans ce pays, parce que l'on a commencé à voir de nouvelles organisations, de nouveaux leaders, avec d'autres propositions » (Susana Aravena, anthropologue et consultante dans SUR-Consultores en charge de la supervision des trois programmes Quiero mi Barrio à la commune de Cerro Navia. Actuellement chercheuse de SUR Corporation dans les domaines urbain, genre, société civile, etc.).

Les deux dernières phrases de Susana Aravena reflètent, avec une extrême clarté, la réalité de ces dernières années au Chili. Nous pouvons observer au Chili de nouvelles associations, d'« anti-associations », associations autonomes et autogérées, des mouvements territoriaux libertaires, des carnivals de quartier, des collectifs urbains de jeunes, une « nouvelle chanson populaire », des médias alternatifs qui se servent des réseaux sociaux, etc. Des vieilles icônes et des vieilles personnalités sont leurs motivations et leurs inspirations : ils sont *pobladores*, empruntent à Clotario Blest¹¹⁵, à l'éducation populaire et à Paulo Freire, à Salvador Allende. Une identité mapuche s'adosse à plusieurs de ces groupes. Ces lignes-là sont un petit aperçu de ce que sera le chapitre qui analyse le programme Quiero mi Barrio « par le bas »...

¹¹⁵ Dirigeant syndical chilien, il a été fondateur de plusieurs organisations, dont l'Association nationale des employés publics (ANEP), l'Union centrale des travailleurs (CUT), le Mouvement de la gauche révolutionnaire (MIR) et le Comité pour la Défense des Droits de l'Homme et syndicaux (CODEHS).

En conséquence, le « quartier », plutôt que les « Avec Abri », a été un emblème politique important qui s'adapte bien au difficile moment exprimé par la *Concertación* en 2005, étant donné la crise de représentativité de ses partis politiques après 16 années au pouvoir et des politiques publiques « dans la mesure du possible ». À ceci s'ajoute le contexte social et économique du pays, dans lequel les gouvernements ont favorisé la croissance économique, en se basant sur « la théorie du ruissellement » (*teoría del chorreo*) et sur l'emblème de « l'égalité de chances ». Cependant, l'inégalité des revenus et des opportunités de mobilité sociale, ainsi que les exclusions sociales, continuent à être à l'ordre du jour.

De ce fait, dans ce contexte d'une crise de légitimité politique, Michelle Bachelet représente une nouvelle étape de la *Concertación* : femme, divorcée, unique soutien de sa famille, pédiatre, fille d'un militaire torturé et mort pendant la dictature ; elle a aussi été torturée avec sa mère et a ensuite été exilée. Mais malgré cette situation, elle a été ministre de la Défense Nationale. Elle représente un symbole de la réconciliation face à la barbarie politique dont a souffert sa famille. Un symbole de prudence et d'humilité, une personne chaleureuse, calme et cultivée, qui parle plusieurs langues, etc.

L'idée d'un programme de réhabilitation des quartiers frappe au premier coup d'œil Bachelet lorsqu'elle lit la proposition du programme de gouvernement pendant sa campagne électorale en 2005. Comme raconte Luis Eduardo Bresciani, coordinateur du programme urbain de l'équipe de campagne de Bachelet :

« (...) la présidente Bachelet est consciente de la ségrégation sociale, question conceptualisée à partir des arguments d'Alfredo (Rodríguez) et de Pancho (Francisco Sabatini). En fait, Pancho est une personne proche de la présidente à ce moment-là. Et le programme apparaît. Le programme est, en plus, très clair, moins abstrait. Ce sont '200 quartiers' (accent de l'interlocuteur). Et le mot 'quartier' qui a à voir avec la communauté, avec la proximité, avec la participation. Ce ne sont pas '200 ensembles' ou '200 logements', non, ce sont 200 quartiers. Il y a une série de connotations (...) le programme n'a rien à voir avec ce qui est macro, mais revient à la communauté, aux rencontres en face à face, ce qui a entraîné une empreinte très citoyenne... très Bachelet. Cela est différent pour Ricardo Lagos, qui aurait proposé des projets d'infrastructure, de la modernité, des zones métropolitaines, des projets macro. Donc quand nous avons rédigé le programme (de gouvernement pour la campagne) (...) le lendemain, je reçois un appel d'Andrés Velasco en me disant : de tout ce que vous lui avez envoyé, la présidente a adoré le programme (de quartiers), et pourtant ils avaient plusieurs idées (...) elle est passée sur tous les autres sujets et s'est arrêtée devant la proposition du programme de quartiers, en le lisant avec plaisir ; elle s'est engagée sur le sujet des quartiers d'une manière fulgurante. Là, Velasco m'a dit, rapidement, que de toutes les matières liées au (ministère du) logement, le programme des quartiers est celui qui intéresse le plus Bachelet ; les autres sujets, il faut les développer parce qu'ils font partie du boulot. À tel point que, pour la cérémonie de clôture de la campagne, entre les quelques annonces qu'elle ferait, elle parlerait du programme 'des quartiers' (accent de l'interlocuteur), lors d'un grand discours. À tel point qu'Andrés Velasco me demande que je lui envoie au moins quatre ou cinq exemples, pour qu'elle les mentionne. Et moi, je lui ai dit, 'mais le programme n'existe pas encore, il faut le créer, le concevoir, il faut évaluer ce qu'il faut faire, comment tu peux me demander des quartiers-exemples !' Bon, l'idée a été d'envoyer des exemples qui servent à montrer ce dont nous parlions » (Luis Eduardo Bresciani, architecte, universitaire et consultant. Ex-fonctionnaire du DDU-MINVU, coordinateur du programme urbain de l'équipe de campagne électorale de Bachelet (2005) ; Président du Conseil national du développement urbain au Chili 2014-2018. Master in Urban Design, Harvard University).

« (...) L'idée d'un programme de quartiers a surgi dans le cadre des réunions du groupe (Commission de Gestion Urbaine du Commando Bachelet lors de la pré-candidature), avec Alfredo Rodríguez, René Morales, Rodrigo Salcedo, Marcelo Reyes. L'idée surgit dans diverses élaborations des programmes gouvernementaux, mais ce qui apparaît toujours est le mot 'quartier'. Peut-être que la chance était qu'il y avait toujours quelqu'un qui l'a mis à chaque réunion (...) les gens ont bien aimé l'idée, les personnes y ont trouvé quelque chose de nouveau, sympa, facile à mettre en œuvre, ce n'était pas un programme compliqué, pas besoin d'aller au Congrès. Il n'impliquait pas de grandes ressources. Le programme était très simple, très coloré, très cohérent avec ce que Bachelet voulait ; le programme était intéressant et attractif dans le programme du gouvernement de la candidature parce qu'il pouvait gagner des voix. Le programme était une idée fraîche, capable d'accrocher les gens » (Rodrigo Díaz, architecte, ex-fonctionnaire du MINVU, programme Chile Barrio, Master Urban Planning, MIT).

Encadré N°9 : “Estoy Contigo. Programa de gobierno Michelle Bachelet 2006-2010” (Je suis avec toi. Programme de gouvernement Bachelet 2006-2010). Octobre 2005 (Extrait où on mentionne le programme de quartiers).

POLITIQUE DE VILLES

Nous voulons des villes belles et gentilles avec les piétons. Nous allons promouvoir un programme de Régénération de Quartiers. Nous avons la responsabilité de réhabiliter les quartiers socialement délabrés à travers des subventions à des projets de réhabilitation de quartiers avec un financement partagé entre le ministère du Logement, les gouvernements régionaux et les municipalités.

Nous allons élaborer des lois de réforme urbaine pour démocratiser la gestion dans ce domaine. Nous aspirons à des politiques urbaines qui reflètent les préoccupations et les aspirations des citoyens. Nous allons décentraliser la gestion urbaine vers les collectivités locales et régionales, en leur fournissant plus de mécanismes participatifs et plus de pouvoirs pour la planification et le développement urbain. Nous allons encourager les accords public-privés et diverses formules pour encourager la construction de places, de parcs et d'installations récréatives (...).

À partir de ce moment, nous pouvons comprendre que la sélection des quartiers a été politique et non technique. Et ce littéralement, d'un jour à l'autre. Ces quartiers mentionnés par la candidate à la cérémonie de clôture de sa campagne électorale, manifestent **en partie** l'ampleur et la diversité du travail qui devait être fait après. Parce qu'il y avait plusieurs requêtes. Dès ce moment, le PQMB devenait un programme dont on exige beaucoup :

« (...) nous ne savions pas très bien quel serait le cadre du programme. Nous avons eu beaucoup de demandes de différents types : vulnérabilité sociale, vulnérabilité matérielle, ségrégation, conflit, délinquance (...) nous n'avons pas eu un diagnostic de comment on devait concevoir le programme. L'idée était donc de proposer à la présidente : 'comme nous n'avons pas une vue claire quoi mettre l'accent ou combien de ressources on aura, nous érigeons un critère souple : vulnérabilité sociale,

quant à la sécurité, la détérioration liée aux sujets plutôt matériels (...) tous ces quartiers ont été donnés en tant qu'exemples de quel était l'esprit d'une idée (...) cela s'est converti en une liste du ministère des Finances (en disant) 'alors, ces quartiers sont déjà dans le programme, vous voyez les autres, mais ces quartiers-là ont été mentionnés par la présidente, et donc, il faut les retenir'; mais conceptuellement l'idée était de donner quelques exemples et de faire une évaluation, mais on n'avait pas le temps ! (...) en fait, dans le programme, tout ce diagnostic dont je t'ai parlé avant (sur la figure des 'Avec Abri') n'a pas été inclus (...) et le quartier colle bien à l'esprit du gouvernement, c'est-à-dire, la communauté, la participation, l'échelle locale, la chose citoyenne et le sujet de la vulnérabilité, de la protection, sujet qui après se transforme en un programme de protection 'Protege' (Protège), qui rassemble tous les programmes de tous les ministères avec un accent sur la vulnérabilité. Le programme devient donc un programme présidentiel, il n'est plus un programme d'une politique relevant exclusivement du ministère du Logement » (Luis Eduardo Bresciani, architecte, universitaire et consultant. Ex-fonctionnaire du DDU-MINVU, coordinateur du programme urbain de l'équipe de campagne électorale de Bachelet (2005); Président du Conseil national du développement urbain au Chili 2014-2018. Master in Urbain Design, Harvard University).

Encadré N°10

Plan des 100 premiers jours.

36 mesures de Michelle Bachelet pour les 100 premiers jours de gouvernement

(document du 12/03/06, présenté par la candidate en décembre 2005)

(EXTRAIT)

La présidente Bachelet commence son mandat avec un plan d'action pour atteindre 36 engagements dans les domaines de l'emploi, de l'éducation, de la sécurité sociale, de l'esprit d'entreprise et de l'environnement, entre autres.

« Notre gouvernement sera de courte durée, seulement quatre ans. Nous devons commencer à toute vapeur », a-t-elle dit.

Environnement et ville

29. « Nous allons nommer, pour la première fois dans l'histoire du Chili, un ou une ministre de l'Environnement »

30. « Nous allons commencer un vaste programme d'intervention urbaine, en identifiant 200 quartiers à améliorer. Les quartiers qui en bénéficieront sont, par exemple, El Volcán (Puente Alto), Santa Adriana (La Florida) ou la Villa Portales (Quinta Normal) ; dans la ville de Concepción, les quartiers tels que Boca Sur (Gran Concepción) ou Pedro de Valdivia Bajo (Gran Concepción) ; et à Valparaíso, les quartiers tels que Placilla o Rodelillo (Valparaíso)¹¹⁶ ».

¹¹⁶ En effet, ce processus est allé si vite, que des erreurs majeures sont commises, par exemple, la Villa Portales est située dans la commune de Quinta Normal, alors qu'elle est dans la commune d'Estación Central ; et la población Santa Adriana est localisée dans la commune de La Florida, alors qu'elle l'est dans Lo Espejo (en effet, dans ce dernier cas, les deux communautés mentionnées sont assez éloignées l'une de l'autre, séparées par autres trois communes).

L'attractivité politique des quartiers est en harmonie avec le style de Michelle Bachelet d'un « **gouvernement citoyen** » et répond au critère de la « **vulnérabilité** ». Ces deux éléments sont l'ancre qui parvient à « sauver » et donner au PQMB un caractère prioritaire, en devenant finalement une « mesure présidentielle » et non seulement une initiative du MINVU.

Premièrement, le « gouvernement citoyen » devient la stratégie politique de Bachelet pour se légitimer et se distinguer de Ricardo Lagos. Son défi a été de créer un nouveau style politique pour refléter son indépendance et son leadership : s'écarter des partis politiques traditionnels de la *Concertación* et faire son chemin au sein d'une coalition politique où de nombreuses personnes ont fait des annonces de ce qui serait et qui ne serait pas fait, en passant par-dessus la candidate – dans un pays où, en plus, le masculin règne encore sur les postes de pouvoir, à la fois publics et privés.

"(...) N'oublie pas qu'à l'époque il y avait une grande sous-estimation de Michelle (Bachelet) de la part de la droite, (qui disait) que Bachelet était seulement un instrument politico-électoral et qu'elle n'avait aucun véritable leadership au sein des partis (...) afin de montrer son indépendance en tant que Présidente, il y a eu tout un débat au sein du gouvernement de Michelle pendant la première étape, dans laquelle les partis sont laissés de côté. De sorte que ces bonnes idées, comme celles que nous soutenions (telle que la création d'un ministère du Développement Social), ont été considérées comme une intervention excessive dans ses propres décisions (...) il y a eu une réunion à (la ville de) Reñaca où ils ont invité environ 100 personnes pour discuter de toutes ces questions ; cela s'est fait avant le premier tour des élections ; des gens du domaine politique, intellectuel, etc. y ont assisté. Là, j'ai présenté quelques idées sur la façon dont nous pouvions institutionnaliser l'idée de la participation et de l'empoderamiento (empowerment), et changer la qualité des politiques publiques. Cela a été largement discuté, il y avait une logique quasi fondatrice à ce moment-là. C'est pour ça que je te dis que nous étions trop engagés, emballés» (Álvaro Riffo, sociologue et consultant, ex fonctionnaire du DPU-MINVU, ex membre du PQMB).

« Le samedi 29 (janvier de 2005) les présidents du PS (Parti socialiste) et le PPD (Parti pour la démocratie) informeront officiellement le timonier de la DC (Parti démocratie chrétienne), Adolfo Zaldívar, de leur colère face à l'attitude de 'confrontation' montrée par le généralissime (chef d'équipe électorale) de Soledad Alvear, Marcelo Trivelli. Les dirigeants des deux parties veulent savoir s'il partage les rudes critiques que l'ancien Intendant (de Santiago) a formulés au sujet de Michelle Bachelet. En tout cas, elle (Bachelet) veut rester concentrée sur ses dialogues citoyens et au-delà de toute polémique. Cependant, elle ne partagerait pas tout à fait la façon dont les représentants du PS et du PPD ont réagi à Trivelli (...) L'offensive du généralissime alvearista semble avoir marqué profondément l'équipe électorale de Bachelet, mais ce qui n'est pas clair, c'est si la réaction des socialistes (PS) et des pepedés (PPD) a été faite en accord avec la candidate (Bachelet) » (Article Journal La Nación, le 27 Janvier, 2005).

Défi difficile que celui de promouvoir un « gouvernement citoyen », participatif, orienté vers le dialogue mais en essayant de contrôler et de s'imposer comme leader de ce processus, sans tomber dans l'autoritarisme. La stratégie de Bachelet est restée stable, en accentuant le rapprochement vers les habitants. Les *Dialogues Citoyens* ont été une méthodologie de participation précoce appliquée lors de sa campagne électorale, depuis sa pré-candidature, en affirmant que :

« Nous devons faire des politiques publiques pour les gens et avec les gens » (Michelle Bachelet, article *Journal Cooperativa*, le 27 Janvier, 2005).

En effet, selon Danae Mlynarz, membre de l'équipe de la campagne électorale de Bachelet et ultérieurement, *Défenseure des citoyens* pendant son gouvernement¹¹⁷, les dialogues citoyens ont convoqué tous les citoyens à participer aux discussions sur les politiques publiques. Cela a signifié une large participation à travers des commissions et, ensuite, la création d'un dispositif plus opérationnel, lequel s'est concrétisé à partir d'un accord-cadre programmatique, dans lequel les experts résument et évaluent le travail des commissions.

Dans ce contexte, il est intéressant de rappeler le processus politique par lequel l'idée d'un programme de quartiers est impulsée par un groupe de tendance socialiste qui interpelle fortement l'État et le MINVU, et dans lequel Alfredo Rodríguez, du Parti Socialiste, porte le drapeau des « Avec Abri », ainsi que les images des quartiers ségrégués et de la forte inégalité urbaine dans nos villes. Cette **idée initiale de quartier ségrégué** qui a été travaillée dans le cadre des *Dialogues Citoyens* et de ses commissions, s'est transformée en « **quartier vulnérable** » lors du passage au programme officiel du gouvernement, dont Andrés Velasco, de tendance social-démocrate ou libéral progressiste, et Alejandro Foxley, économiste du parti DC (Démocratie Chrétienne), ont été en charge. Il est également intéressant de noter que, dans une phase précoce de la campagne électorale dans laquelle les *Dialogues Citoyens* sont développés, le Secrétaire exécutif en charge était Oscar Landerretche, économiste et homme politique du Parti Socialiste.

« Parmi les noms considérés pour travailler dans la campagne de Michelle Bachelet, on trouve les économistes Andrés Velasco, Dante Contreras, Jorge Marshall, Oscar Landerretche et Osvaldo Rosales » (Article journal Cooperativa, « Bachelet a présenté les axes de son programme et son slogan de la campagne présidentielle », le 27 Janvier 2005).

"(...) Il y a probablement des personnes qui au cours de la campagne ont parlé avec la présidente, des personnes qui lui ont fait voir certains problèmes. Quand cette proposition était assez prête (le PQMB) venant de l'équipe de rédaction du programme de gouvernement, elle est arrivée chez elle, et a fait sens pour elle ; elle s'est enthousiasmée, pas seulement parce que l'idée semblait bonne, (mais aussi parce qu') elle avait du sens en termes idéologiques, grâce à des conversations avec d'autres personnes dont je n'ai pas d'information (...) il y a un élément politique très fort. Il faut penser qu'Alfredo (Rodríguez), en particulier, est un militant socialiste, Carlos Montes est un militant socialiste, Rodrigo Salcedo est un militant socialiste, et il y a là un axe majeur. Je crois qu'il doit y en avoir plusieurs (personnes) qui ont 'jeté la sonde', certaines sondes sont arrivées ; mais d'autres sondes ne sont pas arrivées, tant pis, mais elles avaient des itinéraires similaires » (Luis Eduardo Bresciani, architecte, universitaire et consultant. Ex-fonctionnaire du DDU-MINVU, coordinateur du programme urbain de l'équipe de campagne électorale de Bachelet (2005) ; Président du Conseil national du développement urbain au Chili 2014-2018. Master in Urban Design, Harvard University).

¹¹⁷ Danae Mlynarz, assistante sociale, politologue, universitaire et consultante. Ex magistrat du Parti Socialiste pour la commune de Ñuñoa (Région métropolitaine) (2004-2008), membre de l'équipe de campagne électorale de Bachelet dès le début ; conseillère en politiques publiques au sein du gouvernement de Bachelet ; elle a aussi été membre de diverses associations de la société civile, dont directrice dans certains d'entre elles.

Deuxièmement, dans ce processus de négociations politiques, nous devons approfondir le concept de « **vulnérabilité** ». Le PQMB fait partie d'un objectif plus vaste du gouvernement de Bachelet : mettre en place un système de protection sociale, qui plus tard deviendra le système nommé *Red Protege* (Réseau Protège) dans le gouvernement de Bachelet 2006-2010. Il faut comprendre que les gouvernements de la *Concertación* avaient commencé à lutter, non seulement contre la pauvreté, mais aussi contre d'autres formes de vulnérabilité, quoique d'une manière très graduelle. Cela a été mentionné dans le chapitre 3 sur les politiques sociales, mais il est utile de rappeler l'importance de ce contexte du développement des politiques sociales au sein duquel le PQMB est né.

Selon Hardy (2011), alors que les premiers gouvernements de la *Concertación* ont été consacrés à surmonter l'extrême pauvreté et la pauvreté, à partir de l'année 2000, la coalition commence à se déplacer d'une approche de satisfaction des besoins vers un nouveau modèle de politiques sociales fondé sur les droits sociaux. Pendant l'administration de Ricardo Lagos (2000-2006), le système *Chile Solidario* est créé (centré sur des garanties pour les familles les plus pauvres du pays) ainsi que le système de santé AUGE (des garanties qui peuvent être installées dans le temps pour un ensemble de pathologies). La candidate Bachelet prétendait approfondir cette approche en termes de droits sociaux : non seulement protéger la population pauvre tout au long du cycle de vie des familles dans cette situation, mais aller au-delà de la pauvreté, en institutionnalisant l'approche des droits sociaux à travers le Système de Protection Sociale *Red Protege* (Réseau Protège). En effet, lors du gouvernement de Bachelet, ce système de protection sociale est organisé légalement, et son financement est assuré.

Cependant, au cours de sa campagne électorale, en particulier à la fin de 2005, on peut imaginer la bataille politique autour des conséquences négatives que ce système de protection sociale pourrait soi-disant avoir sur la stabilité budgétaire de l'État. Si nous disons « imaginer », c'est parce qu'à ce sujet, nous n'avons que quelques opinions éphémères (il faut rappeler que les interlocuteurs de cette première partie du travail de terrain ne parlent pas beaucoup de politique partisan). Néanmoins, malgré cette carence de témoignages, nous avons pu mobiliser des articles de journaux de l'époque sur le Plan de 36 promesses de la candidate Bachelet pour ses 100 premiers jours au pouvoir.

« (...) La candidate à la présidence de la Concertación a envoyé un signal fort aux marchés : elle a présenté un plan de 36 mesures à adopter dans les 100 premiers jours de son éventuelle administration (...) le principal pivot du document est la lutte contre le chômage, en particulier le chômage des jeunes, et l'extension d'un réseau de couverture sociale de l'État pour les secteurs les plus vulnérables de la société (...) elle a été accompagnée par un éminent groupe d'économistes de tendance plutôt libérale et de centre (en matière de partis politiques), groupe à partir duquel l'équipe économique bacheletiste pourra être proposée –selon des sources d'information de la coalition–. Dans ce contexte, les principaux conseillers programmatiques de la candidate, Alejandro Foxley (DC) et Andrés Velasco, ont estimé qu'il ne sera pas nécessaire de revoir la TVA (taxe sur la valeur ajoutée) ou de faire une sorte de réforme fiscale. (...) 'Le rêve d'un pays plus juste et plus développé est là, à portée de main', a déclaré la candidate après avoir expliqué qu'elle veut que le pays continue à se développer (croissance économique), mais dans le cadre d'une amélioration des conditions de vie des chiliens (...) Après ces mots (...) les conseillers du programme de Bachelet, Alejandro Foxley et Andrés Velasco ont pris la parole. Ce dernier a déclaré que le plan sera financé avec la croissance économique estimée la plus élevée (...) et avec une projection du prix du cuivre à long terme de 99

cents la livre. Dans ce scénario la TVA se maintiendrait (stable), et en conséquence, d'autres mesures fiscales de financement supplémentaires seraient inutiles » (Article Journal La Nación, « Bachelet présente son Plan de 36 mesures et annonce les membres de son probable équipe économique », 28 décembre 2005) (caractères gras de la doctorante).

*« (...) Les experts Alejandro Foxley, Andrés Velasco et Ricardo Lagos Weber (...) ont insisté sur la **continuité** du plan de Bachelet avec les politiques de stabilité financière appliquées par l'administration du président Ricardo Lagos » (Article Journal La Nación, « Comando Bachelet soutient la cohérence du programme », 30 Décembre 2005) (caractères gras de la doctorante).*

Le lecteur peut tirer ses propres conclusions : face aux propositions pour des changements plus structurels qui ont été apportées par des politiciens et sympathisants du parti socialiste dans le contexte des *Dialogues Citoyens* et des commissions de l'équipe de la campagne électorale (y compris la Commission Urbaine), le courant plus conventionnel de la *Concertación* a fini par s'imposer. À ce moment-là, la droite exerçait des pressions et des intimidations avec la menace d'un « nouvel Allende », Bachelet étant une présidente socialiste qui viendrait augmenter les impôts et déstabiliser l'économie et les dépenses publiques. Quelle est la raison sinon pour qu'Andrés Velasco, économiste de Harvard, sociale-démocrate libéral, et Alejandro Foxley, économiste du parti de la Démocratie Chrétienne (plutôt de centre), partagent ce rôle de « calmer les esprits » de l'entrepreneuriat chilien ?

« Le directeur programmatique de l'équipe de campagne de Michelle Bachelet, l'économiste Alejandro Foxley, a déclaré que les conditions politiques qui accompagnent Bachelet 'sont infiniment plus sûres' que celles de son adversaire. Le sénateur DC a dit que le gouvernement de Bachelet serait la continuité de Lagos (...) président qui a marqué un succès dans le domaine des travaux publics » (Article Journal EMOL, « Alejandro Foxley : 'Bachelet a des conditions infiniment plus sûres pour y gouverner », 28 décembre 2005).

« (...) Les partis de la Concertación ont commencé à intégrer certaines lignes directrices pour la campagne, le parti Démocrate-chrétien étant plus lié à ce groupe Think Tank... comment s'appelle où (Andrés) Velasco était ? (Expansiva) ; et là (Luis Eduardo) Bresciani, il était dans ce groupe. Mais du côté plus socialiste étaient Genaro Cuadros, Roberto Moris, Rodrigo Salcedo (...) du parti PPD Nelson Morales » (Claudia Bustos, sociologue, fonctionnaire du MINVU, membre du PQMB 2006-2010 et actuelle Directrice Nationale du PQMB. Magister en Desarrollo Urbano, PUC).

"(...) Je pense que du côté d'Expansiva, ils sont essentiellement de la droite, une pensée néolibérale... il y a beaucoup de gens du (parti) DC aussi, qui, au fond, considèrent que l'État doit définir les règles du jeu afin que le secteur privé puisse fonctionner, et donc, ils définissent des programmes avec leurs ressources et les règles du jeu (...) en particulier dans les 10 dernières années de la Concertación. Mon opinion sur la façon dont ils ont traité les politiques publiques a beaucoup à voir avec la manière dont la question urbaine est associée, au sein du gouvernement, au ministère du Logement, et le ministère du Logement a historiquement été soumis au parti DC. Le Parti socialiste a décidé de ne pas prendre un intérêt actif dans les questions urbaines. Chaque parti politique avait un ministère et c'est cela l'inertie. Si le Parti socialiste a considéré que le sujet urbain était un sujet important pour eux, cela l'obligeait à lâcher un autre ministère. Par conséquent, ce sujet n'était pas discuté dans le comité de la direction du parti, il est essentiellement resté en charge de Carlos Montes. Le parti DC fonctionnait essentiellement pour laisser que le marché fonctionne, tout seul, pour que la machine fonctionne pour

atteindre le but de l'élimination de la pauvreté et (faire que) le logement ait un rôle dans la réduction de la pauvreté. Cela était la commande pour le ministère. Son plus grand ennemi n'était pas la droite, mais le PS, (et donc) on devait avoir un Carlos Montes heureux, et avoir un Carlos Montes heureux signifiait avoir Pancho (Sabatini), Maria Elena Ducci dans une commission (de travail à l'intérieur du ministère)» (Roberto Moris, architecte, universitaire et consultant, ex-fonctionnaire du DPU-MINVU. MSc in City Design, LSE).

Cette lutte idéologique et politico-partisane entre le PS-PPD et le DC, résumée dans les phrases « plus de droits sociaux, plus de dépenses publiques » par opposition à « plus de droits sociaux mais on laisse le marché fonctionner », aurait été résolue dans cette période d'avant le second tour électoral, en Janvier 2006, lorsque Bachelet avait besoin des voix des partis de la *Concertación* pour battre son adversaire Sebastián Piñera. En ce qui concerne le programme des quartiers, la mesure 30 du plan des 100 premiers jours, présenté à la fin de 2005, est le cadre politique de l'action publique que définirait le gouvernement Bachelet.

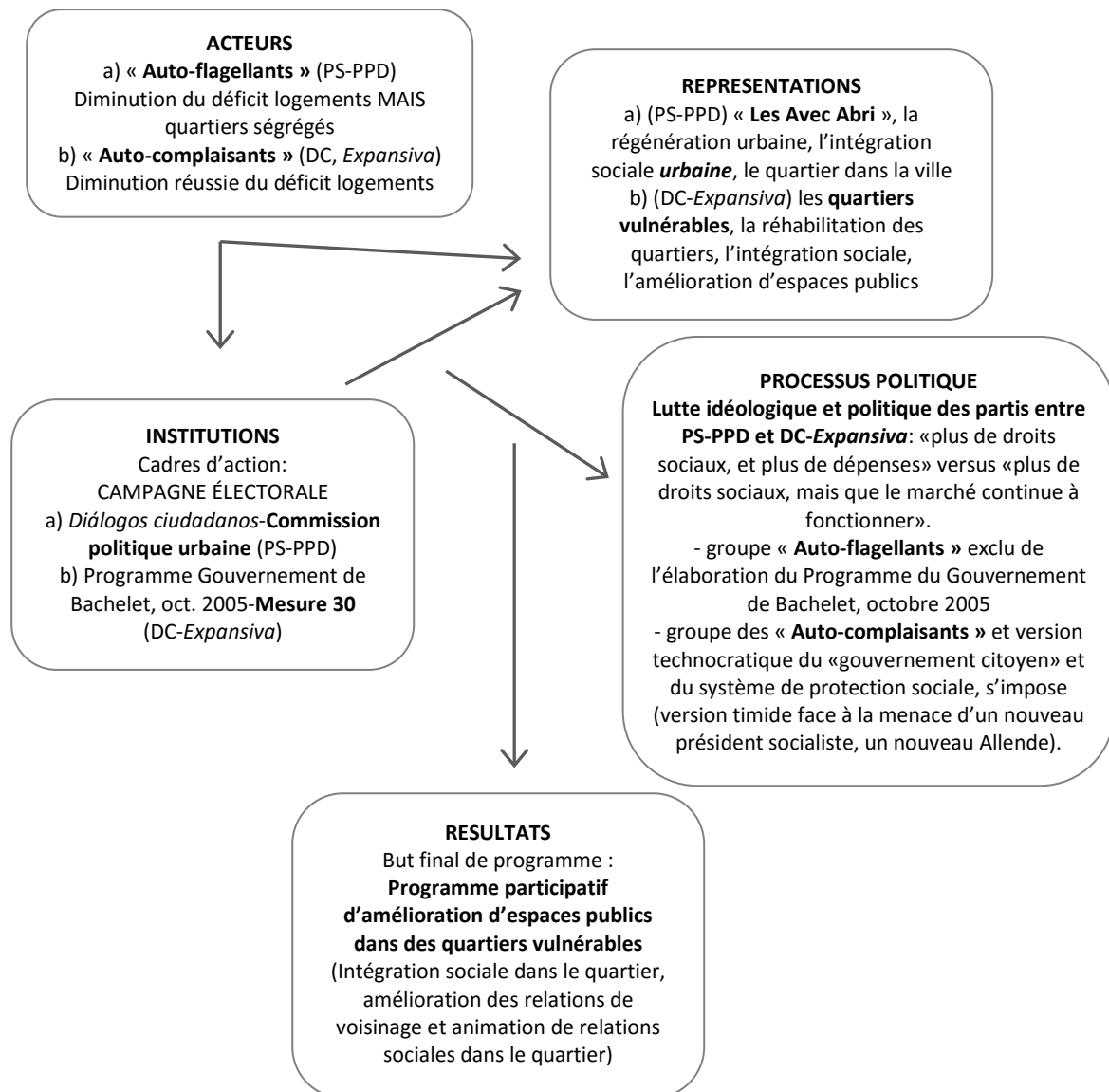
Au regard du modèle de Lascoumes et Le Galès (2012), bien que les *Dialogues Citoyens* aient été établis comme un processus participatif qui a guidé les interactions entre les différents acteurs au cours de la campagne, la mesure 30 est finalement la norme qui a déterminé le processus d'installation et de conception du PQMB. Malgré les difficultés, le programme des quartiers était déjà dans le plan de priorité de la candidate et en pleine harmonie avec son style politique – la proximité avec les problèmes des personnes – mais certainement avec un visage beaucoup plus timide et discret. Enfin, porter la question des « Avec Abri » et la « dette » avec le parc des logements sociaux existant, était politiquement impossible.

Toujours en suivant le modèle d'analyse de l'action publique de Lascoumes et Le Galès (2012), il est intéressant de constater que les acteurs collectifs décrits pendant ce chapitre se sont inscrits dans un **processus**. Ces groupes et commissions ont mobilisé des propositions de politique publique pendant la campagne électorale de Bachelet. Néanmoins, plusieurs d'entre elles se sont vues tronquées à mi-chemin car certains groupes ont eu plus de pouvoir et de capacité de décision.

Le quartier apparaît comme un symbole ou une représentation politique qui parvient à dépasser les **barrières ministérielles** d'un ministère axé sur le logement, mais en plus, les **barrières idéologiques** d'un groupe à tendance social-démocrate qui préfère limiter le rôle de l'État au contrôle du marché (c'est le cas de la DC et de l'équipe programmatique du programme de gouvernement de Bachelet dirigée par Andrés Velasco, fondateur du *think tank Expansiva*). Le quartier surgit à partir de la **pression morale et politique de la figure des « Avec Abri »**, promue par le groupe de tendance socialiste, qui interpelle fortement l'État et le MINVU. Cependant, dans les négociations avec la DC et « ceux de *Expansiva* », ce quartier des « **Avec Abri** », exclu du reste de la ville et qui incarne une forte iniquité urbaine, **devient autre chose : un « quartier vulnérable »** – définition plus ambiguë/flexible – un quartier déficitaire en espaces publics et où le résident pourrait être acteur de son amélioration. C'est à dire que **l'on deproblématise le problème**, décision qui postérieurement aura une influence décisive sur le type de solutions proposées par le programme de réhabilitation des quartiers. En ce qui concerne ce processus de

changement, certains le considèrent « malheureux » ; d'autres « heureux », ces derniers faisant allusion au fait que le quartier réussit, pour la première fois, à rester à l'ordre du jour du gouvernement.

Figure N°19 : Analyse de l'action publique autour du processus politique lors de la généalogie du PQMB (basée sur le modèle d'action publique de Lascoumes et Le Galès, 2012)



Bref, les deux coalitions principales, existantes lors du processus politique qui a donné lieu au programme de quartiers, sont les « auto-flagellants » et les « auto-complaisants ». Ces deux groupes, plus ou moins indifférenciés pendant ce processus, ont exprimé une lutte idéologique dans laquelle la figure des « Avec Abri » n'a pas réussi à s'imposer. En revanche, la figure du « quartier vulnérable », plus conciliatrice et plus réalisable en quatre ans, a gagné. Mais le groupe

des « auto-flagellants » a gagné la bataille sans laquelle on n'aurait pas gagné la guerre : introduire le quartier dans l'agenda politique de Bachelet.

4. « Évocations endogènes » et « inspirations exogènes »

Toujours sur un plan cognitif en rapport avec les représentations qui donnent du sens aux pratiques des concepteurs du PQMB, il est intéressant d'aborder les inspirations qui sont derrière le processus de gestation et de formulation du programme, ainsi que des expériences chiliennes précédentes qui auraient pu contribuer à sa conception¹¹⁸. Cette partie de la thèse s'inspire du courant d'analyse du fonctionnement de l'action publique, comme cela a été décrit dans le chapitre 4. Parmi les modèles théoriques identifiés, citons la théorie du changement dans l'action publique (Müller 2005), les *Policy Transfer Studies* ou théorie du transfert de modèles dans la formulation de politiques publiques, ainsi que la vision cognitive et réglementaire, mais sans oublier la sociologie de l'action publique de Lascoumes et Le Galès (2012) et ses variables, en tant que cadre principal d'analyse.

Il est important de rappeler qu'en matière de collecte d'information, la question de l'inspiration a été abordée dans la première partie du questionnaire proposé aux interviewés, en leur demandant sur des expériences nationales ou étrangères, des événements politiques ou d'autres programmes qui pouvaient être des sources d'inspiration pour le PQMB. Mais aussi, dans la deuxième partie de l'entretien, plus encadrée, où l'on a exploré l'influence potentielle des modèles d'action publique des États-Unis et de la France, en ce qui concerne leurs stratégies de lutte contre la pauvreté urbaine (*people versus place*) et leurs stratégies de participation citoyenne. On a considéré ces modèles comme des « types idéaux », qui ne peuvent en aucun cas contenir la réalité de chaque pays, mais qui sont très utiles, en suivant le principe *Weberian* « l'identité passe par la différence »¹¹⁹. De cette façon, il convient de parler ici d'« inspirations

¹¹⁸ Parmi les questions appliquées lors des entretiens à ce sujet : quelles sont les expériences qui inspirent ce programme : un programme similaire mis en œuvre dans un autre pays, une initiative pilote du gouvernement précédent, un événement politique particulier, ou autre chose ? D'où vient cet intérêt pour le quartier comme unité d'analyse et d'intervention ? D'où vient l'idée de créer un *Conseil de développement du Quartier* ?

¹¹⁹ Parmi les questions appliquées dans cette partie, nous pouvons mentionner : Quelle présence a eu le débat *people versus place* (cibler les interventions sur les personnes ou sur les territoires où ils habitent) dans le processus de formulation de la nouvelle politique de logement ? Croyez-vous que les personnes qui ont formulé la politique sont plus enclines à l'une des deux formules ? ; Par rapport aux modèles de réhabilitation de quartiers vulnérables, lequel de ces modèles reflète le mieux les idées de ceux qui ont formulé la nouvelle politique du logement, en particulier par rapport aux principes fondateurs du PQMB : États-Unis avec une politique de soutien aux *Community Development Corporations* (CDC) ; France avec la *politique de la ville* ? En général, on parle de deux manières de mener les politiques publiques, qui, à leur tour, sont traduites en deux stratégies de participation citoyenne : une première, initiée par les CDC (États-Unis) et une deuxième, où la participation est animée par l'État (France). Comment le CVD a-t-il été conçu à ses origines : à quel modèle répond-t-il le mieux : une stratégie d'*empowerment* de la société civile, ou une stratégie de participation citoyenne animée par l'État ? Pourquoi ? Êtes-vous d'accord avec l'idée que les modèles d'État de la France (l'Europe occidentale) et celui des États-Unis sont présents et en conflit permanent au Chili au moment de débattre ces politiques publiques ?

exogènes » et d'« évocations endogènes », pour distinguer le contexte chilien interne de l'externe, et pouvoir ainsi aborder, bien que succinctement, le transfert de modèles dans la formulation de cette politique urbaine.

4.1 « Évocations endogènes »

Premièrement, en ce qui concerne les « évocations endogènes », trois expériences à l'intérieur du pays ont été le plus évoquées au cours des 26 entretiens : le projet *Ribera Norte* à Concepción, la réhabilitation de la *población Los Quillayes* à La Florida (dans le cadre du Programme d'amélioration des quartiers [*Programa de Mejoramiento de Barrios*, SUBDERE, ministère de l'Intérieur), et le Programme d'amélioration urbaine (*Programa de Mejoramiento Urbano*).

- **Projet *Ribera Norte* dans la ville de Concepción**

Le projet *Ribera Norte* est généré sous la gestion du Président Eduardo Frei (1994-2000) avec un plan puis l'approbation de l'exécution de la régénération urbaine de la zone de la ville de Concepción limitrophe de la rivière Bio-Bio (sur une étendue de 27 kilomètres). La zone présente trois caractéristiques fondamentales : d'abord, son emplacement privilégié, à quelques rues du centre historique de Concepción ; deuxièmement, l'occupation des terrains par des habitants pauvres ; troisièmement, le fait que cette zone n'avait jamais été occupée formellement par la ville, ce qui impliquait que la rivière ne faisait pas partie du paysage urbain de Concepción. Cette situation est vécue par les habitants de *Ribera Norte* et ceux de *Pedro de Valdivia Bajo*. Ce projet avait trois objectifs (Cociña et al, 2006) :

- (i) Un objectif **social**, donner de meilleures conditions de vie aux occupants pauvres actuels de l'endroit, ce qui a impliqué un processus d'installation sur les mêmes terrains. Cela allait contre la tendance traditionnelle d'expulser les habitants pauvres, une pratique caractéristique des projets de rénovation urbaine. Quelle est la raison de cette installation ? Il n'y avait pas d'endroits alternatifs permettant de déplacer ces habitants, ce qui a obligé à travailler sur la réhabilitation du secteur.
- (ii) Un objectif **urbanistique**, basé sur la réappropriation de la rivière Bio-Bio par la ville de Concepción par le biais de la construction d'une avenue et de parcs le long de la bordure, ce qui impliquait : d'étendre la zone centrale de Concepción vers la rivière, en créant un nouveau front urbain ; d'établir des routes pour couvrir le besoin de connectivité dans le Grand Concepción ; et de créer des espaces publics avec une vision métropolitaine.
- (iii) Un objectif **immobilier**, qui consistait à récupérer des terrains pour accroître l'offre de sols urbains afin de permettre le développement du secteur, dans un contexte de spéculation croissante dû à la croissance économique des années 90.

« (...) les Grands Projets Urbains est une Division qui a été faite ici à l'époque de Lagos et qui a travaillé avec des projets urbains (...) Ribera Norte à Concepción, Los Alerces, et d'autres. C'était déjà une espèce de régénération urbaine, d'essayer de voir la ville d'une autre façon » (Claudia Bustos, sociologue, fonctionnaire du MINVU, membre du PQMB 2006-2010 et actuelle Directrice Nationale du PQMB. Magister en Desarrollo Urbano, PUC).

« (...) il y a un changement de ministre et c'est Sergio Henríquez qui arrive, et il vient avec un changement significatif parce que son conseiller Rodrigo Brito s'intéresse beaucoup au programme Ribera Norte, et la Direction de Projets Urbains est formée (...) ce que nous avons commencé à saisir lors d'une première vérification que l'on a fait dans tout le pays : il y avait une grande quantité de terrains fiscaux, essentiellement des chemins de fer (...) qui sont en général des zones abandonnées dans les meilleurs endroits des grandes villes. Le concept de mégaprojet est déjà installé, l'intégration des aspects sociaux et urbains, évidemment les aspects financiers, et d'autres choses ; mais l'aspect social est nouveau, et en plus il commence à donner une dimension sociale au MINVU, qui était très logement. En plus de cela, on réplique un concept de gestion de ces projets avec un regard global. Tant qu'il y a eu (Sergio) Henríquez on était super bien parce qu'il était très proche de (du président) Frei ; ça nous permettait d'avoir de la marge. Mais le plus important, c'est que quand (le président) Lagos arrive, il invente les projets Bicentenaire comme priorité présidentielle, alors tous ces mégaprojets tombent sous cette priorité et donc, notre lien avec (le ministère des) Finances, la DIPRES et le MIDEPLAN devient assez souple. Nous avons plus de marge dans la gestion des ressources (...) et il y en a eu beaucoup. A Copiapó nous avons Alerce, à Antofagasta nous avons La Chimba, nous avons développé le projet à Puerto Montt, une série de mégaprojets gigantesques » (Álvaro Riffo, sociologue et consultant, ex fonctionnaire du DPU-MINVU, ex membre du PQMB).

« Il y a des cas particuliers liés à des endroits, avec de sérieux conflits, des bidonvilles transitoires qui ne peuvent être éradiqués et qu'il faut travailler de l'intérieur. Le cas le plus paradigmatique, c'est Pedro de Valdivia Bajo à Concepción (secteur 2 du projet), dont Álvaro Riffo se charge (...) le problème, c'est comment résoudre une zone occupée par un bidonville historique à Concepción, qui n'a pas de possibilités d'être éradiqué. Tu ne peux pas les faire sortir et les envoyer ailleurs, il n'y a pas d'autre endroit, il faut résoudre le problème à l'intérieur de cet endroit ; donc le problème c'est la réhabilitation de ce quartier » (Luis Eduardo Bresciani, architecte, universitaire et consultant. Ex-fonctionnaire du DDU-MINVU, coordinateur du programme urbain de l'équipe de campagne électorale de Bachelet (2005) ; Président du Conseil national du développement urbain au Chili 2014-2018. Master in Urban Design, Harvard University).

En général, quand on parle d'expériences qui inspirent le PQMB, plusieurs interviewés de la première étape de cette enquête mentionnent l'exemple de Ribera Norte à Concepción comme une initiative de régénération urbaine qui était associée aux grands projets urbains et qui implique la rénovation globale, et nécessaire du secteur, en traitant non seulement la dimension urbaine, mais aussi la dimension sociale, et en plus avec la participation du secteur privé.

« (...) le quartier d'Antofagasta, Alerce, et ces interventions territoriales, ont été quelque chose de très puissant, parce que si tu réunis des sous, tu te mets d'accord avec le privé, et en général, tu entres et tu passes comme un rouleau compresseur. À Ribera Norte aussi, il y a eu plusieurs projets » (Camilo Arriagada, sociologue, universitaire et consultant, ex fonctionnaire MINVU. Docteur en Sciences Sociales, Faculté latino-américaine de Sciences Sociales-FLACSO, Argentine).

« Ribera Norte est une très bonne expérience, avec un responsable direct du MINVU, mais une expérience très chère (...) un administrateur du projet, le Project Manager, un administrateur de quartier, public ou d'un cabinet conseil, qui allait veiller au respect du contrat de quartier et qui allait compter avec les ressources spécifiques pour ce quartier-là. Cela ressemble beaucoup à 'l'administrateur tremblement de terre', qui ne demande rien à personne et qui fait ce qu'il y a à faire (...) un administrateur public ou un administrateur d'une ONG, chargé de veiller au respect d'un contrat de quartier, avec plein de fric (...) Au fond nous avons le modèle de la Ribera Norte très présent dans l'esprit » (Rodrigo Salcedo, sociologue, universitaire et consultant. PhD in Political Sciences, Chicago University, militant du Parti socialiste).

« (...) le plus important du débat d'alors et qu'on a gardé gravé, c'est qu'en définitive les projets urbains devaient avoir un regard global (...) on s'est rendu compte qu'il y avait deux éléments : régénérer les quartiers du point de vue urbain et revitaliser le quartier du point de vue social (...) on constitue une table de ministres présidée par le ministre du Logement (...) ça était tellement présent dans la ville, qu'on avait des programmes radio, on avait un programme télé qui s'appelait « Más Ciudad (Plus de Ville) » (...) ce fut le premier méga projet au Chili » (Álvaro Riffo, sociologue et consultant, ex fonctionnaire du DPU-MINVU, ex membre du PQMB).

En résumé, il y a deux éléments qui ressortent dans ce projet : d'abord, le fait que ce soient des **projets urbains intégraux**, c'est à dire qu'ils contiennent six éléments : une proposition urbaine, la participation citoyenne et le travail social avec la communauté, la qualité du logement, l'intégration sociale (à l'opposé de la ségrégation, c'est-à-dire, des quartiers pluri-sociaux offrant des logements de différentes conditions socio-économiques), des équipements variés et de grands espaces publics (d'où le caractère métropolitain), et la coordination des secteurs public et privé (MINVU-DITEC, 2004). Deuxièmement, la méthodologie de travail et l'**institutionnalité**, qui impliquait pour la première fois d'inclure la **participation** dans le MINVU, en intégrant les aspects technique, économique et social, par le biais d'une **table institutionnelle** où s'exprimeraient les intérêts de la communauté par le biais d'un **congrès de voisinage**. Cependant, dans l'entretien, quand on demande ultérieurement d'où vient l'idée de constituer un Conseil de voisinage de développement dans le PQMB, cet exemple précis de Ribera Norte n'est pas cité par les répondants.

- **Réhabilitation de la población Los Quillayes à La Florida**, expérience du **Programme d'amélioration de quartiers**, PMB-SUBDERE-ministère de l'Intérieur.

L'objectif du PMB¹²⁰ est de contribuer à améliorer la qualité de vie de la population en situation d'extrême pauvreté qui habite dans des conditions sanitaires marginales, en donnant priorité à l'amélioration de quartiers et de bidonvilles transitoires irréguliers déficitaires en services de base (eau potable, assainissement, électricité et pavage), en

¹²⁰ Légalement protégé par la loi N°18.138 « Programme de construction de logements et d'infrastructure sanitaire », D.S N°804, D.S N°829(I), Loi N°18.695 de 1992 « Organique Constitutionnelle des Municipalités » et ses modifications ; loi N°19.175 de 1993 « Organique Constitutionnelle sur le Gouvernement et l'Administration Régionale » (Ministère de l'Intérieur, 2012).

intégrant les familles dans le système de la propriété privée (Bilan Intégral SUBDERE, 2002). C'est un programme social géré par le Sous-secrétariat du Développement Régional – SUBDERE et les gouvernements régionaux, qui fonctionne selon la modalité de transferts de capital (à d'autres entités publiques) et par le biais du Fonds National de Développement Régional (FNDR). De plus, son objectif spécifique est de réduire le déficit de l'approvisionnement en eau et l'élimination sûre d'eaux usées dans les zones rurales, par le biais de solutions efficaces et durables (SUBDERE, 2014).

Dans le programme, le rôle de la municipalité accompagne l'initiative d'investissement dans toutes ses étapes. Le Programme contrôle l'exécution des travaux, compare et consolide les dépenses engagées par les municipalités. Il convient de signaler également qu'une évaluation de ce programme effectuée pour la période 2008-2011 (ministère de l'Intérieur, SUBDERE, 2012), a montré que le PMB avait changé de façon substantielle ses objectifs originaux : d'un programme orienté vers des solutions sanitaires pour des familles en situation d'extrême pauvreté, à une possibilité d'investissement pour les municipalités dans des domaines aussi divers que la gestion des déchets solides, la mise en valeur du patrimoine voire même l'inspection de travaux d'une autre nature. **Ce changement important des objectifs du PMB, qui passe de l'assainissement sanitaire au soutien de projets d'intérêt municipal, montre le besoin évident pour l'État de définir des lignes d'action pour renforcer la formulation et la préparation de projets dans les communes.** Il en est de même pour les situations d'urgence suite à l'incendie des logements.

Población Los Quillayes : elle se trouve dans la commune de La Florida¹²¹, celle qui a le plus de logements sociaux dans la période 1983-1986. Dans cette période, on y a construit plus de 20 000 unités, par le biais du Programme de logement de base, tous sous forme de blocs, d'une taille entre 32 et 38m², d'une hauteur de 2,10 mètres (Jiménez, 2012).

Los Quillayes, avec 3 027 appartements, fut le plus grand ensemble fabriqué au Chili au cours de cette même période (Tapia, 2012, in Jiménez, 2012). Avec une densité de population moyenne de 706,69 hab./ha dans les blocs de cette *población* (14m²/ha environ), par rapport à la densité de la population de 52 hab./ha (192 m²/ha) de la commune de La Florida, on peut anticiper les problèmes : surpopulation, stigmatisation négative de la part du reste de la commune, de graves problèmes de coexistence entre les habitants, manque d'espaces publics et de loisirs, des espaces communs précaires à cause du manque de gestion, manque d'éclairage, délinquance et toxicomanie. Ce à quoi s'ajoutaient des problèmes de conception qui aggravaient encore plus la situation :

¹²¹ La commune de La Florida se localise au sud-est du Grand Santiago. Pendant les années 80, et une partie des années 90, elle était la commune la plus peuplée du Chili. Elle compte actuellement environ 400 000 habitants et est la troisième plus peuplée après Puente Alto et Maipú. Elle est composée principalement par des familles de niveau socio-économique moyen (C2 et C3). Cependant, en 1990 le taux de pauvreté s'élevait à 36,1% (dans le pays s'élevant à 38,6% et dans la RM à 33%), taux qui a baissé à 9,6% en 2006 (le pays baissant à 13,7% et la RM à 10,6%) (Jiménez, 2012).

« (...) il y a des espaces où curieusement (les bâtiments) sont le dos contre une façade, beaucoup. Nous avons même élaboré des théories de la malfaisance (dit-elle en riant), pour essayer de comprendre comment on pouvait être aussi malfaisant que de mettre les dos contre des façades, parce que cela veut dire que cette façade n'aura jamais autre chose que des ordures dans son environnement » (María Ignacia Jiménez, assistante sociale, ex-directrice SECPLAC (Secrétariat Aménagement Communal), municipalité de La Florida, ex-directrice d'études du SUBDERE (Sous-secrétariat de Développement Régional), actuellement coordinatrice de l'ONG GIZ pour l'Amérique-latine (Agence allemande pour la coopération internationale), Magister en Desarrollo Urbano, PUC).

À partir de 1995, la municipalité de La Florida a instauré une ligne de travail d'amélioration des quartiers pauvres orientée vers l'aménagement socio-urbain ; des zones prioritaires ont été définies et on a identifié 45 quartiers pauvres, dont la *Población Los Quillayes* (en 1992 la population faisait partie des quintiles de revenus I et II) (Jiménez, 2012). Cependant, d'après Jiménez (2012) :

« La certitude qu'il manquait quelque chose dans cet endroit a été exprimée en 1995, par les voisins organisés de certains bâtiments. Les questions des voisins du bloc 108, dans le secteur 5-C (...) c'était : Pensez-vous que nous pouvons vivre mieux ? Et si c'est possible, combien cela coûterait et comment on pourrait le payer ? » (Jiménez, 2012 : 64).

Quelle est le sentiment du lecteur en lisant ce témoignage, en particulier la question de cette dirigeante de la *población Los Quillayes* ? Il serait peut-être approprié de se demander quel est le rôle que nous jouons, professionnels ou chercheurs, pour changer ce type de réalités ? L'encadré suivant donne des informations spécifiques sur le projet de réhabilitation de la *población Los Quillayes* à La Florida, qui est le seul projet de cette nature jusque-là.

« (...) en tant qu'INVI nous avons fait plusieurs séminaires et textes exposant le besoin de générer un programme qui permettrait, d'abord, de récupérer les ensembles sociaux et de réaliser des extensions des logements ; la preuve en est qu'en 1998 nous avons fait une expérience dans la *Población Los Quillayes* où nous avons construit une extension dans un bloc multifamilial. Nous avons pu la construire parce qu'à ce moment-là j'étais le chef du PMB du ministère de l'Intérieur et cela a permis de trouver des ressources (...) tout a été financé d'abord par un fonds, SUBDERE, pour faire toute la partie des études avec un transfert à la municipalité de La Florida ; et ultérieurement nous avons obtenu les ressources du Fonds Président de la République et avec ça on a construit cette expérience pilote dont le but était de démontrer qu'il est possible de faire des extensions dans des blocs multifamiliaux, que cela avait à voir avec l'amélioration du parc de logement (...) et une deuxième composante, qui était la réhabilitation de l'espace public dans sa globalité à l'échelle du quartier » (Rubén Sepúlveda, architecte, universitaire et consultant ; Directeur du Programme d'amélioration de quartiers du Sous-secrétariat de Développement Régional -SUBDERE- du ministère de l'Intérieur 1996-2000).

« (...) une entente a été établie avec l'INVI de l'université du Chili, il y avait Ricardo (Tapia), Edwin Haramoto, entre autres. Nous avons obtenu de l'argent de la SUBDERE pour pouvoir faire un

programme PMU émergent dans le secteur de la recherche pour solutionner des urgences, c'est comme ça qu'on l'a fait passer. Nous voulions un dispositif répliquable ailleurs si possible. Le MINVU continuait de dire non. La SUBDERE restait à nos côtés. Cette expérience est l'ancêtre que je connais, le plus authentique, préalable au PQMB, et il s'est fait avec le MINVU en regardant de l'autre côté. En conséquence, il n'a pas inscrit dans ses expériences cette possibilité, juste par le biais de personnes essentiellement. Par exemple Carlos Montes et beaucoup d'autres qui y étaient ; tu peux parcourir pratiquement toutes les municipalités urbaines le long du Chili et on va te raconter un programme d'amélioration de ce type, c'est à dire que pour beaucoup de municipalités le PQMB n'était pas une nouveauté, mais c'était une opportunité pour obtenir de nouvelles ressources» (María Ignacia Jiménez, assistante sociale, ex-directrice SECPLAC (Secrétariat Aménagement Communal), municipalité de La Florida, ex-directrice d'études du SUBDERE (Sous-secrétariat de Développement Régional), actuellement coordinatrice de l'ONG GIZ pour l'Amérique-latine (Agence allemande pour la coopération internationale), Magister en Desarrollo Urbano, PUC).

« Celui qui disait toujours qu'il fallait se charger de ce qu'il y avait, du passif, c'était Carlos Montes, je pense que Carlos doit être parmi les grands inspireurs de cette politique ; je ne sais pas si directement, mais au moins parce qu'on a pu la faire. En même temps, Carlos a soutenu un programme qui était mis en place depuis plusieurs fronts, je n'ai pas les détails, mais c'est celui de Los Quillayes à La Florida » (Francisco Sabatini, sociologue, universitaire et consultant, PhD. in Urban Planning, UCLA).

Encadré N°11 : Projet de réhabilitation de la población Los Quillayes à La Florida

Agrandissement de logements de base à hauteur moyenne dans des ensembles habités.
Projet pilote Población Los Quillayes.
Commune de La Florida.
Institut du logement. Faculté d'architecture et d'urbanisme.
Université du Chili
Muestra 100
11 octobre 2006

L'amélioration globale comprend aussi bien des interventions sociales et physiques que celles qui visent à améliorer les conditions et la qualité de vie des habitants des ensembles de logement. Toute initiative d'amélioration demande une participation nécessaire de la communauté, étant donné que sans son engagement l'amélioration ne peut être durable.

Dans la Población Los Quillayes de la commune de La Florida il y a 3 027 appartements distribués dans des bâtiments de trois étages. La population est de 12 496 habitants. Le projet propose l'amélioration des bâtiments en reconnaissant un phénomène existant : celui des transformations que font les habitants, phénomène qui d'ailleurs s'étend à de nombreux ensembles de logements de base dans tout le pays.



Photo : Bloc Población Los Quillayes. Source : SECPLAC. Municipalité de La Florida, 1995, in Jiménez, 2012.



Número habitantes: 12.500
Número total viviendas: 3.150
Superficie promedio por vivienda: 38 m²

Image : Emplacements Población Los Quillayes. Source : SECPLAC. Municipalité de La Florida, 1996, in Jiménez, 2012. (Google Earth, 2012. Zegers, 2012)

Cependant, comme le dit María Ignacia Jiménez, l'influence qu'a eue cette expérience c'est surtout par le biais de personnes, avec un MINVU qui à la fin des années 90 « regardait de l'autre côté ». D'ailleurs, Jiménez ajoute dans sa thèse de master,

« Le changement de paradigme dans les politiques de logement et de quartier a été graduel, après une longue période de rejet, aussi bien des concepts d'amélioration du stock de logements sociaux existant que de l'intégration de l'échelle de quartiers dans son programme (...) On ne connaît pas d'autre expérience d'extension d'un immeuble entier de logement de base à hauteur moyenne. **À Santiago, en vingt ans, il n'y a qu'une expérience d'extensions complètes avec le soutien institutionnel. L'expérience a été faite dans le secteur 5-B de l'ensemble Los Quillayes, spécifiquement au bloc 20, où l'ONG Cordillera, la Municipalité de La Florida, le député Carlos Montes, l'Institut du logement de la Faculté d'Architecture de l'Université du Chili, une instance organisatrice de la demande de logement, une entreprise et de fortes subventions de l'État – qui ne venaient pas du MINVU mais d'un Fonds social de la Présidence et de la SUBDERE – ont réussi à agrandir quinze appartements (...) Ce qu'on appelle la dette en cours des ensembles sociaux est toujours en cours et la politique publique du MINVU a été faible face à cela et même évasive »** (Jiménez, 2012) (caractères gras de la doctorante).

- **Programme d'amélioration urbaine** (Programa de Mejoramiento Urbano, PMU)

Les objectifs de ce programme étaient de mettre en œuvre des projets et des programmes d'investissement qui créeraient des emplois et amélioreraient la qualité de vie de la population la plus pauvre du pays, par le biais de projets d'infrastructure mineure urbaine et d'équipement communautaire. Il a été promulgué en 1993¹²². En 2000 il s'est traduit par un Programme de relance économique et de création d'emplois, en 2001 par le Plan d'urgence de l'emploi, et en 2002 par les Plans d'emploi Municipaux. Les critères d'approche et de priorité des ressources de ces plans d'emploi étaient orientés vers les communes avec le plus de chômeurs au cours de ces quatre dernières années.

Le PMU fait des transferts de ressources financières dans les régions pour que soient exécutés des projets de développement communal. Par conséquent, il contribue à renforcer la gestion financière au niveau régional et c'est un produit stratégique de la SUBDERE (SUBDERE, 2014)¹²³. Concrètement, ce sont essentiellement des travaux de construction, de réparation, d'amélioration, d'extension ou d'installations d'eau potable, d'égouts, d'éclairage public, de locaux sociaux, de terrains de sport, d'espaces verts, de pavage de rues, entre autres.

¹²² Les organes juridiques qui soutiennent le PMU sont les suivants : Loi N° 19.886 Bases de contrats administratifs pour la fourniture et la prestation de services (elle régit l'achat de services par l'État, dans le cas de PMU pertinent puisque les municipalités sont souvent exécuteurs des travaux) ; loi 19.862 du Registre des Personnes juridiques qui reçoivent des fonds publics ; loi du budget annuel de chaque année. Le corps juridique qui édicte le programme est le DS N° 946, du 24 Juin 1993.

¹²³ El PMU est différent du PMB dans la manière dont les ressources sont distribuées. Pour le PMU, la SUBDERE communique officiellement aux Intendants, tandis que dans le PMB les antécédents sont introduits au système en ligne du PMB par la municipalité (SUBDERE, 2012).

Par ailleurs, le PMU représente une demande d'infrastructure de moindre échelle dans les communes (montant maximum MM\$50 en 2011) ; c'est un besoin qui n'est couvert par aucune autre institution publique. On le compare au PQMB, mais ce dernier a un objectif plus large d'intégration sociale, par le biais de la participation des habitants dans des initiatives de réhabilitation d'espaces publics. Les coûts d'infrastructure sont plus élevés, et les délais d'exécution sont plus étendus.

Comme on pouvait le prévoir, dans le contexte des entretiens réalisés dans cette enquête, le PMU est cité comme une des « rares choses » ou exemples « proches » de ce que proposait le PQMB. D'après Carlos Montes, qui était alors député pour le PS (District La Florida) et membre de la commission permanente de Logement et Développement urbain entre 1990 et 2014, le PMU et le PMB sont des outils qui ont été utilisés pour « certaines choses » mais qui n'ont pas été des instances solides pour la réhabilitation de quartiers :

*« (...) le quartier est un tout... alors, vouloir attribuer la subvention à une seule famille et pas à un ensemble de familles, à un moment donné et pas sur un temps plus long (...) tout ça, ça fait partie du débat qui n'a pas eu lieu et pour moi c'est clair qu'en ce qui concerne les quartiers, il faut le changer, en ce qui concerne l'amélioration de bâtiments (de logements sociaux) il faut aussi le changer (...) vous ne pouvez pas imaginer combien de temps on a perdu à discuter avec les avocats du MINVU qui disaient que les subventions étaient pour des personnes et pas pour des biens communs, mais dans les ensembles, chaque appartement est à la fois individuel et un bien commun. Nous avons perdu des mois et des mois, et maintenant on a à nouveau lancé le débat, parce qu'à nouveau ils ont eu l'idée qu'il fallait faire quelque chose dans ce sens (...) (Par ailleurs) **je crois qu'en général les fonds de type concours répondent au manque de ressources, parce que ceux qui peuvent vraiment gagner des projets sont peu nombreux. En plus, ils ont tous une dimension annuelle, et dans les quartiers le travail est nécessairement sur plus d'un an (...)** Il y a des choses comme le PMU qui ont été utilisées pour d'autres choses, mais, comment vous dire, avec l'argent qu'on a, nous pourrions faire des interventions beaucoup plus solides, dans beaucoup plus de quartiers, à différents degrés et générer une dynamique de mobilisation sociale, mobilisation des gens, d'une plus grande intégration, mais cela suppose que l'État comprenne que la construction sociale fait partie de ses objectifs ; et que la Municipalité comprenne que la construction sociale fait aussi partie de ses objectifs » (Carlos Montes, économiste et politicien chilien du Parti Socialiste. Député commune de La Florida 1990-2014. Sénateur VIII Circonscription Santiago-Orient 2014-2022. Président de la Commission du logement et du développement urbain pendant la campagne électorale de Michelle Bachelet (2005), Président du même sujet dans la Chambre de députés pendant plusieurs années) (caractères gras de la doctorante).*

Jusqu'ici on a passé en revue les expériences nationales ou « évocations endogènes » les plus importantes identifiées au cours de la première étape sur le terrain de cette enquête. Il convient d'indiquer qu'il existe des différences fondamentales entre les deux, qui ont à voir avec l'échelle d'intervention et l'institution impliquée. D'abord, alors que Ribera Norte était un mégaprojet, la réhabilitation de la *población Los Quillayes* était un projet limité, qui d'ailleurs n'a pas pu être étendu à tous les bâtiments. Deuxièmement, alors que le premier a été financé avec des fonds du MINVU au cours de plusieurs années de mise en œuvre, le projet de réhabilitation à La Florida a profité d'une opportunité unique : une municipalité avec la vision, la volonté et

l'engagement, un député avec du pouvoir politique, des fonds obtenus à la SUBDERE, un secteur public qui n'avait rien à voir avec le logement – bien que *Los Quillayes* était le fruit de la politique de logement de l'État –, tout cela obtenu en plus grâce à des liens personnels et à des connaissances mises à disposition par l'Université du Chili et les personnes qui travaillaient à la municipalité de La Florida et l'ONG Cordillera.

Il est clair que, dans le cadre des politiques urbaines de logement, très différentes, les deux expériences sont exceptionnelles. Elles traduisent l'incohérence des discours politiques de la fin de la *Concertación* en ce qui concerne le problème des « Avec Abri », sa gravité, son urgence et sa massivité (il faut rappeler que rien que dans la Région Métropolitaine 20% de la population habite dans des ensembles de logements sociaux), et son invisibilité pour l'État. En ce qui concerne ce dernier point, nous verrons le moment venu que l'entrée du PQMB dans les quartiers a été particulièrement complexe, justement à cause de ce problème : **comment demander aux habitants de ce type d'ensembles de logements sociaux, d'améliorer les espaces publics, sans leur donner auparavant une piste pour l'amélioration et l'extension de leur propre logement ?**

4.2 « Inspirations exogènes »

Dans cette section, nous aborderons en premier lieu les « inspirations exogènes », ou expériences internationales, évoquées spontanément par les enquêtés, qui ont eu une influence sur la gestation et la formulation du PQMB. En second lieu, nous passerons en revue les opinions autour de l'influence potentielle des modèles de réhabilitation de quartiers étatsunien et français.

4.2.1 Expériences internationales influentes

La question portant sur l'influence d'initiatives et/ou de modèles étrangers dans la gestation et la formulation du PQMB, c'est-à-dire l'existence d'« **inspirations exogènes** », permet d'identifier différentes expériences internationales de réhabilitation de quartiers qui reviennent dans les témoignages des enquêtés, et dont l'influence est ensuite confirmée dans la documentation du programme. Parmi elles, on trouve la **Llei de millora de barris** (Loi sur l'amélioration des quartiers) en Catalogne, les actions de la **Junte d'Andalousie**, toujours en Espagne, la **Soziale Stadt** (Ville sociale) en Allemagne, ou encore le mécanisme du **Contrat de quartier** en Belgique. Ces modèles sont « importés » à travers différentes voies : certains fonctionnaires du MINVU ; des programmes de collaboration entre le MINVU et ses homologues dans d'autres pays ; des ONG – comme l'agence allemande GTZ, actuellement GIZ¹²⁴ – ; et des personnes diverses – fonctionnaires du

¹²⁴ « Depuis l'année 2003, le Ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement (BZM), à travers la GIZ (*Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH*), entretient une alliance stratégique avec la CEPALC pour sa politique de développement en Amérique latine et dans les Caraïbes. Actuellement, l'alliance entre la CEPALC et le BZM se traduit par le programme « Changement structurel pour un développement durable et inclusif en Amérique latine et dans les Caraïbes » (*Cambio estructural para un desarrollo sostenible e inclusivo en América Latina y el Caribe*), exécuté par la GIZ à la demande du

MINVU ou collaborateurs du processus – ayant réalisés des études ou séjours de travail dans ces pays.

Sans chercher à décrire de manière exhaustive ces expériences, nous proposons ici une brève présentation de chacune, pour ensuite exposer les témoignages des enquêtés et le contexte dans lequel ils font allusion à ces projets.

- **Llei de millora de barris en Catalogne**

Plus connue comme la loi sur les quartiers de Catalogne, celle-ci a été approuvée en 2004 par la *Generalitat de Catalogne* dans le but d'améliorer les quartiers, zones urbaines et cités nécessitant une attention particulière du fait de leur plus grande fragilité urbaine qui tend à approfondir la fracture sociale. Les municipalités sont chargées de développer des plans intégraux de réhabilitation, dont la nécessité est évaluée en fonction d'aspects tels que : les processus de dégradation urbanistique, la perte ou le vieillissement de la population, des taux élevés de chômage, des problèmes sociaux ou économiques graves, etc. Le Service de politique territoriale et travaux publics de la *Generalitat* remet à la municipalité, une fois le projet approuvé, 50% d'un fonds créé pour cette intervention.

Dans les plans intégraux, sont valorisées la promotion de l'équité territoriale, l'amélioration de l'efficacité énergétique, l'accessibilité et la mobilité, entre autres aspects participant du caractère durable du territoire à l'avenir. Les huit thématiques proposées par la loi sont : (i) l'amélioration des **espaces publics** et la dotation d'espaces verts ; (ii) la **réhabilitation** des équipements collectifs dans les immeubles ; (iii) la provision d'**équipements** à usage collectif ; (iv) l'incorporation des **technologies de l'information** dans les immeubles ; (v) la stimulation du **caractère durable** du développement urbain ; (vi) l'équité de **genre** dans l'usage de l'espace urbain et des équipements ; (vii) le développement de **programmes sociaux** impliquant une amélioration sociale, urbanistique et économique du quartier ; (viii) l'**accessibilité** et l'élimination des barrières architecturales (Álvarez, 2010).

Les projets qui ont été présentés abordent simultanément la transformation physique des territoires, leur dotation en services et l'amélioration des conditions socioéconomiques des habitants, pour une meilleure cohésion sociale. Voici quelques témoignages de la manière dont cette expérience inspire le PQMB :

« (...) en termes de réhabilitation de quartier, nous avons l'expérience de l'Andalousie et l'expérience de la Catalogne avec la loi sur les quartiers, à laquelle j'adhérais parce qu'elle présentait un modèle qui mêlait l'échelle du gouvernement régional, le financement sur concours des municipalités et qu'elle comprenait que la réhabilitation des quartiers est un processus et, par conséquent, qu'elle ne peut pas durer vingt-quatre mois. Cela implique qu'il y ait une étape minimum d'environ cinq ans, et une

BZM. Le programme de coopération vise à soutenir les pays de la région dans le développement de réformes et instruments pour stimuler le changement structurel durable, économique et social ». Site Internet <http://www.giz-cepal.cl/>. Consulté le 21 décembre 2014.

deuxième étape en fonction de l'évaluation des résultats du premier processus, et cela me paraissait faisable (...) et dans la dimension physico-spatiale, urbaine, c'est une composante de quelque chose de plus complexe qui est la construction d'une ville ou la réhabilitation d'une ville » (Rubén Sepúlveda, architecte, universitaire et consultant ; Directeur du Programme d'amélioration de quartiers du Sous-secrétariat de Développement Régional -SUBDERE- du ministère de l'Intérieur 1996-2000).

« Nous nous sommes beaucoup identifiés à la loi sur les quartiers de Catalogne, mais ils ont réussi quelque chose de beaucoup plus global, ils créent des réglementations et ils font des tas de choses et ils sont présents sur une durée super longue. Ceci, pour nous, c'est beaucoup plus complexe » (Claudia Bustos, sociologue, fonctionnaire du MINVU, membre du PQMB 2006-2010 et actuelle Directrice Nationale du PQMB. Magister en Desarrollo Urbano, PUC).

« Barcelone était une référence importante, parce qu'ils ont une loi sur les quartiers, ça fait longtemps qu'ils incluent la question du renouvellement ; et c'est une loi, enfin elle fait partie d'un programme régulier et il y a des mécanismes, des indicateurs (...) parmi eux (celui qui a amené le modèle) on trouve Nelson Morales qui a aussi étudié en Espagne » (Ricardo Tapia, architecte, universitaire. Docteur architecte (c) Universidad Politécnica de Madrid).

« (...) moi j'ai toujours défendu le modèle catalan, de fait nous avons fait un voyage, nous y sommes allés, le secrétaire régional de la V^{ème} région, de la VIII^{ème} région, moi et Claudia Pinto. Nous (le secrétariat de la Région Métropolitaine) avons un accord avec la Junte d'Andalousie, nous allons voir ce programme, alors j'ai dit, allons (aussi) en Catalogne, je vais établir les contacts. Je les ai emmenés pour connaître le modèle catalan, fondé sur l'approche de la demande, avec pour acteur principal la municipalité, avec des ressources, quand les résultats du concours sont déterminés, tu as un chronogramme, des actions et une participation associée ; et tout cela se passe un an avant que tu engages un programme de quartier (...). Les mecs, ils ont fait ça à travers la loi, avec des budgets approuvés tous les ans, c'est-à-dire avec assurance, avec certitude » (Nelson Morales, sociologue, universitaire et consultant. Docteur en Géographie, Planification Territoriale et Développement Régional, Université de Barcelone. SEREMI MINVU RM (2006-2007), membre équipe PQMB-MINVU national. Militant du parti PPD).

- **La Junte d'Andalousie**

La Junte d'Andalousie a été mentionnée à de nombreuses reprises par la majorité des enquêtés, indiquant que sa présence et son soutien ont été relativement fréquents pendant tout le développement du PQMB. Ceci s'explique par un accord de collaboration avec le MINVU, dont les fondements politico-administratifs remontent à 1991, lorsque les gouvernements du Chili et de l'Espagne ont signé un Traité de coopération et d'amitié¹²⁵. Puis, en 1997, un accord-cadre de collaboration entre l'Agence espagnole de coopération internationale pour le développement (Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, AECID) et la Junte d'Andalousie, lequel est développé « par l'Accord de collaboration souscrit le 11 octobre 2006, ainsi que par les actes de réunions successives de la Commission mixte » (MINVU, División Jurídica, 2011: 1). La Junte d'Andalousie indique que :

¹²⁵ Décret N°1151 de 1991 du Ministère des Relations extérieures. Il signale de plus un Accord économique annexé à ce Traité, souscrit avec le Royaume d'Espagne.

« La réhabilitation de quartiers et de centres historiques dans une perspective globale, à travers les Zones de réhabilitation concertée et les Quartiers de réhabilitation globale, constitue l'une des lignes principales de l'action en matière de réhabilitation du Plan andalou de logement et d'occupation des sols (*Plan Andaluz de Vivienda y Suelo*). La réhabilitation de logements et d'environnements urbains a aussi été à la base des échanges de connaissances et d'expériences que l'Andalousie a réalisés avec l'Amérique latine et le Maghreb » (Cooperación técnica MINVU-CEPAL-GTZ, 2008 : 40).

Ses objectifs consistent, entre autres, à exporter la méthode, le modèle, le système de gestion et d'intervention dans la ville de la Junte d'Andalousie pour les Zones de réhabilitation vers l'Amérique latine et la Méditerranée » (Cooperación técnica MINVU-CEPAL-GTZ, 2008 : 40). Dans le cas particulier du PQMB, sa participation s'est traduite par un soutien à la formulation et à la gestion du programme, le développement d'une méthodologie d'intervention et la définition des lignes directrices qui permettent de faire de l'amélioration des quartiers une politique de long terme. Depuis le début du PQMB, les différents acteurs interrogés corroborent cette posture :

« (...) dans la Région métropolitaine (Seremi-MINVU RM), au moins dans la première étape, nous nous sommes penchés sur l'Espagne ; (un) l'expérience personnelle de Nelson (Morales) en tant que secrétaire régional du ministère dans l'expérience de réhabilitation de quartiers en Catalogne ; (et deux) un accord de collaboration entre la Junte d'Andalousie et le MINVU, et la GTZ, avec María Ignacia (Jiménez) en tant qu'entité multilatérale, soutenait aussi le MINVU pour certaines choses. (Il y avait) beaucoup de lien avec l'expérience andalouse et des missions de gens d'Espagne qui voyageaient au Chili » (Daniela Aguirre, sociologue, ex fonctionnaire du MINVU, membre du PQMB SEREMI RM et Niveau National).

« (...) il y a eu un dialogue privilégié avec les Espagnols parce que le ministère a un accord avec la Junte d'Andalousie et ils ont voulu depuis le début collaborer sur ce sujet » (Paulina Saball, assistante sociale, Ex-sous-secrétaire MINVU 2006-2010 ; Directrice exécutive CONAMA 2004-2006 ; Ex-sous-secrétaire ministère des Biens Nationaux. 1999-2003 ; actuellement ministre MINVU).

« (...) pour ce qui est des expériences qui inspirent (le PQMB), nous avons été en contact avec la Junte d'Andalousie, qui nous a transmis certaines bases méthodologiques pour pouvoir mettre en œuvre le programme, ils nous ont montré de nombreux cas et nous avons vu des exemples de là-bas » (Daniela Gómez, sociologue, consultant, professionnelle du PQMB au sein de deux Bureaux d'études).

Parmi les documents obtenus, nous pouvons mentionner une présentation PowerPoint¹²⁶, qui montre une série d'expériences de réhabilitation de quartiers en Andalousie, et une seconde partie intitulée « Políticas Inclusivas y Coordinación Intersectorial en Barrios » (Politiques inclusives et coordination interministérielle dans les quartiers), visant spécifiquement le Programme de coopération Junte d'Andalousie-MINVU *Quiero mi*

¹²⁶ « Rehabilitación integral en Andalucía. Rehabilitación de barrios. Santiago de Chile, 14 octubre 2008 » (Réhabilitation globale en Andalousie. Réhabilitation de quartiers. Santiago du Chili, 14 octobre 2008). Junta de Andalucía, Consejería Obras Públicas y Transportes, Plan Andaluz Vivienda y Suelo 2003-2007.

Barrio. Cette deuxième présentation propose des éléments conceptuels et méthodologiques, parmi lesquels nous devons signaler :

- Le concept d'exclusion sociale comme fondement conceptuel : « *L'exclusion sociale gâche la vie des personnes affectées et met l'intégration sociale, la capacité compétitive et la durabilité des villes en danger (R. Castell)* » (Junte d'Andalousie, 2008).
- La revitalisation du territoire implique un travail coordonné entre les interventions des administrations publiques et la société civile, elle relie transversalement les domaines social, économique et urbain.
- L'objectif final de la revitalisation est le développement et la réactivation économique du territoire, en s'appuyant « *sur une stratégie de durabilité qui génère des rentes et flux économiques positifs, avec la création de services de proximité et la stimulation de nouveaux bassins d'emploi* » (Junte d'Andalousie, 2008).

On remarque que tous les enquêtés qui évoquent l'influence de la Junte d'Andalousie ne parlent pas d'aspects plus spécifiques des actions de celle-ci, comme c'est le cas pour la loi sur les quartiers de Catalogne, pour laquelle ils expriment des opinions concernant son approche globale, ses délais d'exécution, etc. ; on remarque également que le concept sur lequel se fonde le travail de la Junte d'Andalousie est l'exclusion sociale, alors que le PQMB décide d'utiliser celui de la vulnérabilité, ces termes étant totalement distincts et déterminants de types d'intervention différents. Pourquoi n'a-t-on pas adopté une approche d'exclusion reste une question entière. Nous essaierons d'y répondre plus loin, dans la section consacrée aux concepts moteurs du programme.

- **Soziale Stadt ou « Ville Sociale »**

Le programme allemand « Ville sociale » (*Soziale Stadt*) a été créé en 1998 pour faire face à la polarisation sociale croissante dans les zones urbaines défavorisées, concentrant son attention sur les effets spatiaux de la décadence physique, sociale et économique de ces zones. Sa mise en œuvre a débuté en 2000, en faisant ainsi l'un des programmes les plus récents d'Europe. Son approche stratégique est centrée sur l'équité urbaine et sociale à travers l'action ciblée sur des territoires ayant des besoins spéciaux de développement.

La ville est comprise comme un système économique et social dont la réhabilitation physique ne suffit pas et doit s'accompagner d'incitations permettant de revitaliser le fonctionnement global des quartiers. Dans ce contexte, de nouveaux instruments de participation ont été développés pour la planification du développement urbain, se fondant sur le principe selon lequel « la coopération entre l'État et la société civile ne peut être uniquement instrumentale, mais elle doit s'exprimer à travers des alliances qui compensent le pouvoir du marché et les intérêts immobiliers » (SUR Profesionales Consultores, 2009 : 55). L'idée est d'avoir un programme complémentaire à d'autres initiatives existantes dans la planification urbaine d'une zone, comme par exemple des

politiques de développement social et économique, et ainsi de se rapprocher d'une approche holistique. Les plans de réhabilitation sont développés sur 5 à 7 ans ; chaque quartier dispose de bureaux propres, assurant une planification et un développement du bas vers le haut.

Le modèle d'intervention répond à la demande : les municipalités créent des agences publico-privées ou communautaires, qui préparent avec la communauté des projets de candidature aux fonds des agences multi-ministérielles et des gouvernements régionaux, locaux et fédéraux (chaque secteur réserve des fonds pour la mise en œuvre du portefeuille de projets proposé localement)¹²⁷. Concernant le secteur privé, les agences de quartier STERN à Berlin constituent un exemple de sa participation : il s'agit de corporations publico-privées à but non lucratif, installées dans les quartiers, et chargées de l'activation sociale, l'élaboration des plans de quartier, la coordination de divers acteurs et la coopération avec les municipalités pour dépasser les obstacles bureaucratiques et gérer les ressources multi-ministérielles (SUR Profesionales Consultores, 2009 : 60).

Quant au cadre opérationnel, le programme « Ville Sociale » se fonde sur des lois constitutionnelles. Il a été établi en tant que politique publique en 2004, incorporé à la Loi fédérale de planification urbaine et de construction. Il est placé sous la responsabilité du ministère fédéral des transports, de la construction et du développement urbain, qui s'appuie sur un accord-cadre avec les ministères de l'économie, du travail et des affaires sociales.

D'après les témoignages de plusieurs enquêtés, en particulier de membres du MINVU et de l'ONG allemande GTZ, le programme « Ville Sociale » a eu une influence importante sur le PQMB. Son influence vient à des accords de coopération entre le MINVU et GTZ et le MINVU et la CEPAL, à la tenue du premier forum ibéro-américain sur les expériences de réhabilitation de quartiers (novembre 2007), à la visite d'experts allemands spécialistes de la question, etc., et postérieurement à la mission de l'équipe du PQMB en Allemagne vers la fin de l'année 2008.

« (...) nous avons engagé via GTZ un consultant, Frank Samol ; il est venu et nous a présenté un panorama de toutes les expériences internationales dont il pensait qu'elles pouvaient nous servir. C'est lui qui nous a suggéré de nous intéresser au programme 'Ville Sociale', il l'a tout de suite associé au Quiero mi Barrio, plus que nous. Il se rendait compte que le programme était très semblable, qu'il était à la charge d'un ministère semblable (...) qui intervient aussi sur l'espace public de manière participative, dans des temporalités limitées (...). Frank Samol connaissait les gens de SUR, Fernando Jiménez, qui a aussi à ce moment-là une influence sur les conversations (...). Le programme 'Ville Sociale' est postérieur (...). (À la fin de 2008) il a eu une mission en Allemagne pour voir 'Ville Sociale' ; ça faisait partie de l'accord de soutien que nous avons (avec l'ONG GTZ) pour mettre en place la politique. Les personnes fondamentales pour nous ont été Frank Samol, et dans un forum international, un autre professeur, Michael Peterek » (Claudia Bustos, sociologue, fonctionnaire du

¹²⁷ Il est aussi possible de postuler à des fonds de financement sur concours de l'Union Européenne.

MINVU, membre du PQMB 2006-2010 et actuelle Directrice Nationale du PQMB. Magister en Desarrollo Urbano, PUC).

« (...) en cours de route nous nous sommes liés à l'expérience allemande à partir de GTZ (...). Nous avons reçu la visite de deux experts allemands, nous avons suivis des séminaires sur le programme 'Ville Sociale' » (Daniela Aguirre, sociologue, ex fonctionnaire du MINVU, membre du PQMB SEREMI RM et Niveau National).

Il faut aussi signaler que dans le cas de cette ONG, il existe des connexions et des transferts entre les personnes et les institutions, comme l'explique Claudia Bustos¹²⁸ : *« Aussi avec GTZ, avec María Ignacia (Jiménez), elle a été impliquée dans des tas de programmes de ce ministère, je l'ai connue quand je suis entrée au ministère en 1996. Elle travaillait à la municipalité de La Florida et nous avons eu un projet en commun et après ça a continué avec GTZ ici. Et bon, je suis entrée au ministère à travers GTZ, il y a des sortes d'entrecroisements institutionnels ».*

- **Le Contrat de quartier en Belgique**

Le contrat de quartier est un instrument créé à travers l'« Ordonnance du 7 octobre 1993 organique sur la revitalisation des quartiers ». Utilisé dans le cadre de la politique de réhabilitation des quartiers dans la Région de Bruxelles-Capitale, il dure 4 ans et son objectif principal est de promouvoir la cohésion sociale entre les citoyens de zones défavorisées et de zones privilégiées.

Pour remplir les conditions d'attribution d'un contrat, sont pris en compte l'état dans lequel se trouvent les logements et les espaces publics du quartier, ainsi que divers indicateurs sociaux. Le contrat est signé entre la commune et la Région de Bruxelles-Capitale. La commune doit alors travailler avec les habitants et les associations de la société civile, en recueillant et analysant leurs opinions concernant les actions prioritaires à exécuter sur leur territoire. Le contrat de quartier comprend 5 composantes : des logements réalisés par le secteur public ; des logements réalisés en coopération avec le secteur privé ; des conditions d'accès aux logements ; des espaces publics ; des infrastructures/équipements communautaires et des initiatives économiques et sociales. Parmi les opérations qui sont prévues dans les contrats, on peut citer :

- La réhabilitation de logements existants et la création de nouveaux logements ;
- La création et l'amélioration des espaces publics : création d'espaces verts, réparation ou création de chemins et trottoirs, amélioration des places, des intersections, de l'environnement des établissements d'éducation, des accès aux logements, de l'éclairage public, etc.
- La revitalisation sociale et économique du quartier, à travers le soutien à d'initiatives comme les actions de formation professionnelle, de promotion de la participation

¹²⁸ Sociologue, fonctionnaire du MINVU, membre du PQMB 2006-2010 et actuelle Directrice Nationale du PQMB. Magister en Desarrollo Urbano, PUC.

active des habitants du quartier, aussi bien dans la mise en œuvre du programme que dans son suivi ; la création de postes de travail pour des personnes en recherche d'emploi dans le quartier, en particulier dans le contexte de projets gérés par les autorités du district (Régies de quartier), par exemple des projets d'insertion socioprofessionnelle dans le secteur de la réhabilitation de logements ; l'incitation à l'installation d'entreprises privées sur ces territoires ; le développement de projets pédagogiques tenant compte de la dimension culturelle, etc.

Le contrat de quartier doit comprendre un processus participatif, dans lequel la commune dispose de 9 mois pour établir un programme d'activités. Pour cela, elle doit convoquer le plus rapidement possible une **assemblée générale ouverte** à tous les habitants du quartier (convoqués par courrier, par affichage ou en personne par les responsables du contrat). Au cours de cette assemblée, les habitants qui souhaitent participer peuvent déposer leur candidature pour être désignés comme les représentants du quartier dans la **Commission locale de développement intégré** (CLDI), laquelle est composée de 8 habitants au minimum, de 2 représentants des secteurs économique, éducatif et associatif du quartier, ainsi que d'autres acteurs institutionnels. Un délai de 2 mois est établi pour former la CLDI, ainsi que la rédaction d'un règlement interne dans lequel sont précisés les détails du fonctionnement de celle-ci. Concernant l'incidence du modèle du contrat de quartier belge sur la gestion et la conception du PQMB, la majorité des enquêtés cite Genaro Cuadros comme étant la personne qui en a « importé » l'idée :

« Tu pourrais interroger Genaro, parce que je crois que dans la conception originale il y avait plusieurs idées qu'il a amenées, comme le contrat de quartier de Belgique ; il avait fait un master en Belgique et a été élève de Rosanna (Forray) (...) elle a travaillé en Belgique et dans le Nord de la France dans des programmes de réhabilitation participative de quartier et, là, on trouvait la figure du contrat » (María José Castillo, architecte, universitaire et consultante. Professionnelle de plusieurs PQMB au sein de l'ONG Cordillera. Actuellement coordinatrice des départements de conseil urbain, municipalité de Providencia. Docteur en Architecture et Urbanism, Universidad Politécnica de Madrid).

« Il y a des personnes qui se sont croisées de manière fortuite. Je donne des cours à Louvain et un Chilien est arrivé dans le programme, Genaro Cuadros ; et à cette même période nous travaillions justement sur les contrats de quartier (...) nous travaillions justement avec Anne Lesieux à Lille, en Petite Belgique, dans différents lieux ; à Valenciennes nous avons beaucoup travaillé, dans toute la zone où il y avait à ce moment-là une crise sociale terrible, en raison du nombre d'ouvriers qui se faisaient licencier des usines de sidérurgie, dans la Région Nord-Pas-de-Calais, particulièrement à Dunkerque. Alors quand l'Université de Louvain s'est installée en Belgique, quand les programmes de DSQ ont commencé, les premières évaluations ont eu lieu et, pour réduire leurs problèmes, les Français ont demandé aux Belges de venir contribuer à l'animation, aux évaluations et aux discussions, c'est pourquoi nous avons débarqué sur ce territoire » (Rosanna Forray, architecte, universitaire, Docteur en Sciences Appliquées-Urbanisme et Aménagement du Territoire-Université Catholique du Louvain, Belgique).

« Genaro Cuadros avait l'expérience de la Belgique, Nelson (Morales) connaissait celle de Barcelone, mais, dans les conversations, nous avons invité Rosanna Forray, qui nous a présenté la manière dont

fonctionnait le modèle français » (Claudia Bustos, sociologue, fonctionnaire du MINVU, membre du PQMB 2006-2010 et actuelle Directrice Nationale du PQMB. Magister en Desarrollo Urbano, PUC).

« (...) il y a eu un échange entre professionnels de l'équipe (...). Nelson avait des liens de formation avec Barcelone. Genaro s'appuie sur sa formation en Belgique... Luis Eduardo (Bresciani) a une formation beaucoup plus proche de la politique des États-Unis » (Paulina Saball, assistante sociale, Ex-sous-secrétaire MINVU 2006-2010 ; Directrice exécutive CONAMA 2004-2006 ; Ex-sous-secrétaire ministère des Biens Nationaux. 1999-2003 ; actuellement ministre MINVU).

Les documents réunis durant la première étape de notre travail de terrain, en particulier les descriptions du PQMB par le MINVU, et les témoignages des enquêtés, confirment que le Contrat de Quartier a été adopté dans la conception originelle du PQMB, en tant que « contrat de confiance » entre CVD (Conseil des habitants du quartier), municipalité (autorité locale) et SEREMI-MINVU (Gouvernement du Chili). Genaro Cuadros expose lui-même :

« (...) après avoir effectué un passage en revue et connaissant ce programme en Belgique... (je me suis dit) pourquoi allait-on inventer un programme nouveau, pourquoi ne voyait-on pas de quelle manière un programme de cette nature pouvait servir, en mettant au centre de la conversation la construction d'un contrat de quartier (...) l'utilisation du contrat en tant qu'outil de durabilité des accords politiques d'un gouvernement avec la communauté et en tant qu'outil d'articulation de l'investissement public, avec tout ce que ça entraîne, avec un contrôle citoyen, une transparence de l'investissement, mais d'un autre côté, avec aussi la co-responsabilisation des différents acteurs dans la coproduction du territoire » (Genaro Cuadros, architecte, universitaire et consultant, ex fonctionnaire du MINVU et membre du PQMB. MSc. en Urbanisme et développement territorial, Université Catholique de Louvain-la-Neuve).

4.2.2 Une lecture du programme *Quiero mi Barrio* à partir du regard croisé entre les modèles des États-Unis et de la France : action publique, réhabilitation des quartiers défavorisés et participation citoyenne

En ce qui concerne les questions sur **la potentielle influence des modèles de réhabilitation des quartiers défavorisés des États-Unis et la France**, la principale conclusion est qu'il n'existe pas une influence directe de ces deux pays dans la gestation et la formulation du PQMB¹²⁹. Néanmoins, au moment de poser la question aux interlocuteurs, du modèle le plus proche du programme, des réponses intéressantes apparaissent au sujet du modèle d'intervention du PQMB, le rôle de l'État et la société civile, et la participation citoyenne.

¹²⁹ Pour une description détaillée des modèles des États-Unis et la France, voir le chapitre 3. Seulement rappeler au lecteur que ces modèles sont utilisés comme des types idéaux et qu'ils ne prétendent pas, en aucun cas, d'être représentatifs de la réalité de chaque pays.

Par rapport à l'influence, en générale, des **modèles d'action publique** français et américain dans la formulation de ce programme de rénovation de quartiers, il n'existe pas de consensus entre les interlocuteurs : des personnes affirment qu'il existe une plus grande influence de l'Europe occidentale, mais d'autres affirment que le système de financement, d'orientation néolibérale de type américain, est prégnant, et donc qu'il est plus déterminant pour le modèle d'État chilien et les politiques publiques en général. Néanmoins, un troisième groupe voit un mélange entre les deux modèles : un État très centraliste en termes de prise de décisions, et en ce sens, proche du modèle français ; mais un État qui fonctionne sur les subventions, ce qui caractérise plutôt le modèle états-unien. Cette influence est vue, par certains, comme abstraite, mais d'autres se réfèrent aux parcours professionnels des fonctionnaires et/ou à leur appartenance ou affinité politique. Or, ce sont ces fonctionnaires qui finalement prennent des décisions à l'intérieur du ministère du logement et de l'urbanisme.

« (...) dans la discussion il y avait l'idée d'un État qui développe certaines garanties sociales, c'est-à-dire un certain consensus minimum de protection dans le domaine de la santé, de l'éducation, dans ce cas du logement (...). C'est là qu'apparaît la "Red Protege" (littéralement le "Réseau protège") du gouvernement de Bachelet constituée par le plan AUGE d'accès universel garanti minimum pour le traitement de maladies déterminées, l'éducation gratuite jusqu'à douze ans, la protection de la pension après le départ à la retraite, ou ces subventions qui sont apparues pour les femmes devenant mères et qui n'avaient jamais travaillé, mais qui y avaient droit. Effectivement c'est ça qui a été mis en place et concernant le logement, l'habitat, il y a aussi eu l'accès à des minimas garantis de qualité pour le logement et la ville. On retrouve ça dans la discussion. (Mais) comment régénère-t-on nos villes ? Tu vois que derrière ce discours, il y a un accord sur le fait que, comme le faisait déjà l'État, c'était une bonne chose de réduire le déficit, et là on trouve la politique de subvention, qui est une approche plus nord-américaine. Mais il arrive un moment où on se dit "bon, mais il faut apporter une certaine garantie", là je dirais qu'on retrouve un peu plus l'influence européenne, mais ça n'est pas explicite. Finalement, c'est une sorte d'expérimentation curieuse parce que personne ne remet en question le démantèlement de cet État subsidiaire. Cependant, depuis une période antérieure au gouvernement de Bachelet, il y a des préoccupations sociales qui dépassent un peu l'approche de la subvention à l'individu » (Ricardo Tapia, architecte, universitaire. Docteur architecte (c) Universidad Politécnica de Madrid).

Tableau N°26 : Quel est le modèle le plus proche du PQMB ? (en tant qu'idéaux-types)

DEUX STRATÉGIES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ	
<p>ÉTATS-UNIS assiste l'<i>individu</i> pauvre</p> <p>souligne la capacité de mobilité des personnes dans la ville appels à la liberté et à la responsabilité individuelle</p>	<p>FRANCE oriente les efforts vers le territoire où les pauvres habitent</p> <p>le territoire doit accomplir l'exigence de mixité sociale ou diversité, une plus grande équité par rapport à la qualité des services et les opportunités d'emploi</p>
<p>Débat <i>people versus place</i> : focaliser les interventions sur les individus pauvres ou sur les territoires où ils habitent</p>	
MODÈLES DE RÉHABILITATION DE QUARTIERS VULNÉRABLES	
<p>ÉTATS-UNIS Politique de soutien aux <i>Community Development Corporations</i> (Corporations Développement Communautaire)</p> <p>Réhabilitation de quartiers en charge des associations de la société civile</p> <p>l'État descentralise cette fonction</p>	<p>FRANCE Politique de la ville</p> <p>L'État établit des zones urbaines « sensibles », fixe des contrats avec les gouvernements locaux, crée des mesures législatives et réglementaires et des institutions au niveau de l'Etat central</p> <p>L'État propose une approche volontariste</p>
DEUX FAÇONS D'INSTALLER LES POLITIQUES PUBLIQUES : DEUX STRATÉGIES DE PARTICIPATION CITOYENNE	
<p>ÉTATS-UNIS stratégie <i>bottom-up</i> ou «ascendante» L'État décentralise des responsabilités : plus de pouvoir est donnée aux citoyens</p> <p>Plus grand potentiel pour une participation effective de la société civile et <i>empowerment</i> : On reconnaît que les gens ont des compétences et des ressources à mobiliser La participation est initiée par les CDC <i>Community Development Corporations</i></p>	<p>FRANCE stratégie <i>top-down</i> o «descendante» État intervient fortement et prend les décisions</p> <p>État déclenche les interventions de réhabilitation de quartiers et puis mobilise les acteurs à travers des processus de participation</p> <p>La participation est animée par l'État</p>

« (...) nous avons travaillé avec un modèle de cohésion sociale fondé sur le modèle culturaliste étatsunien, il n'y a pas d'éléments qui tendent vers l'intervention publique pour assurer la mixité sociale ; nous avançons un peu sur ce sujet (...). Finalement, nous avons un État central très fort ; tout le modèle de construction de l'État s'est appuyé sur le modèle français, notre code civil, notre constitution, mais idéologiquement nous nous mouvons dans cet autre modèle (étatsunien). Regarde la question de l'éducation par exemple : l'appareil a été créé comme ça, avec l'influence de l'Europe occidentale, avec le Siècle des Lumières français ; mais nous sommes idéologiquement dans ce (modèle étatsunien), l'État subsidiaire, etc. » (Nelson Morales, sociologue, universitaire et consultant. Docteur en Géographie, Planification Territoriale et Développement Régional, Université de Barcelona. SEREMI MINVU RM (2006-2007), membre équipe PQMB-MINVU national. Militant du parti PPD).

« Le Chili a porté son regard vers l'Europe pendant très longtemps (...) la consolidation d'une certaine classe moyenne républicaine, laïque (...), l'Université du Chili, etc., on s'est consolidés en se tournant vers l'Europe. Mais ce pays a changé catégoriquement ces vingt dernières années, il a changé en partie en se tournant fondamentalement vers les États-Unis » (Genaro Cuadros, architecte, universitaire et consultant, ex fonctionnaire du MINVU et membre du PQMB. MSc. en Urbanisme et développement territorial, Université Catholique de Louvain-la-Neuve).

Une observation importante a été partagée par plusieurs interlocuteurs : au Chili il n'existe pas de politiques publiques mais un système de subventions et un ensemble de programmes qui ne sont pas connectés les uns aux autres, laissant la solution des problèmes à la logique du marché. En revanche, pendant le gouvernement de Michelle Bachelet, se sont ajoutés au modèle néolibéral de l'État chilien certains éléments d'un système de protection sociale : en général, les interlocuteurs parlent de décisions centralistes combinées à des mécanismes de financement néolibéraux (projets d'appels d'offre, subventions à des personnes).

« L'une des choses que je trouve intéressantes dans le PQMB, c'est précisément qu'il nous rapproche d'un concept de politique qui tient beaucoup aux garanties des droits par l'État sur certaines conditions, qui à mon avis devraient aujourd'hui être débattues aussi concernant la politique de subventions. Mais, ça, c'est ce que l'on souhaiterait. Le PQMB a été un peu plus comme ça (des efforts allant vers le territoire plutôt que l'individu), mais la mixité sociale non (on n'a pas réussi), mais on a essayé. Mais tu sais bien que toute la politique de logement est concentrée sur la subvention individuelle, d'orientation sociale (et non pas territoriale). Nous avons une matrice, qui est la matrice des politiques publiques. Nous sommes tributaires des prêts de la Banque Mondiale, de la Banque Interaméricaine de Développement (...). Je veux te rappeler qu'au début il y avait une résistance face au concept de quartier, parce que j'insiste, nous avons déjà une politique publique en matière d'infrastructure urbaine dans les secteurs les plus vulnérables centrées sur l'individu, l'investissement individuel, et l'investissement collectif émerge plutôt entre les mains de l'État » (Paulina Saball, assistante sociale, Ex-sous-secrétaire MINVU 2006-2010 ; Directrice exécutive CONAMA 2004-2006 ; Ex-sous-secrétaire ministère des Biens Nationaux. 1999-2003 ; actuellement ministre MINVU).

« (L'influence) européenne je crois, surtout la française je dirais. Non, et les Espagnols. C'est tellement bizarre ce qui se passe au Chili parce que finalement, dans toutes les politiques, d'une certaine manière on trouve l'influence des Espagnols, des Français ; et les chercheurs et universitaires deviennent des passeurs sur lesquels s'appuie cette influence, parce qu'ils étudient (à l'étranger). Je crois que c'est une chose historique qui est liée aux idées européennes et une chose qui est liée à la dictature, à ce

modèle économique, c'est-à-dire pas seulement pendant la dictature, c'est lié à une chose mondiale. Tous ces programmes : le fonds FOSIS, tout ce truc des fonds de financement sur concours qui ensuite ont dérivé vers les subventions, toutes ces expériences qui ont été faites en Bolivie et ailleurs et qui sont arrivées chez nous dans les années 1990, comme la seule alternative pour faire les choses bien et de manière efficace » (Carlos Montes, économiste et politicien chilien du Parti Socialiste. Député commune de La Florida 1990-2014. Sénateur VIII Circonscription Santiago-Orient 2014-2022. Président de la Commission du logement et du développement urbain pendant la campagne électorale de Michelle Bachelet (2005), Président du même sujet dans la Chambre de députés pendant plusieurs années).

« Je pense qu'il y a une certaine hybridation. Évidemment, notre État a été mutilé par les directives du Consensus de Washington, et l'ajustement structurel qui a eu lieu dans les années 80. Évidemment, quand nous parlons du Consensus de Washington, il existe de directives qui sont très marquées par la prééminence des positions plutôt unilatérales qu'assument les États-Unis et la Grande-Bretagne (...) sur la ligne qui consiste à réduire l'appareil de l'État. C'est ça que nous avons (au Chili). Et les gouvernements de la Concertación n'ont fait aucun effort pour inverser cette situation. Et quand vous pensez au PQMB, il semble que l'on pense plutôt dans une logique de l'État-providence, mais dans un contexte où il n'y a pas d'État-providence (...) alors je pense qu'il y avait une dualité, une contradiction entre le PQMB, qui s'est nourri de quelques expériences européennes qui opèrent dans des contextes d'États-providence, mais dans le cadre d'un État absolument réduit (...) Il y a donc un mélange en termes de comment injecter des mécanismes plutôt d'État (estatistas) dans le contexte d'un État qui cherche à privatiser ou à externaliser un ensemble de fonctions (...) (mais) le PQMB n'est pas un programme qui fonctionne avec des subventions. C'est une contradiction, tu vois? Car il fonctionne sur l'offre, pas avec une subvention à la demande. Non, ici je (État) dis 'ici, il faut faire cela, et j'ai d'argent pour le faire'. Ça entre absolument en conflit avec la logique prédominante de l'État chilien » (Jorge Larenas, sociologue, universitaire et consultant, Docteur (c), DEA en Sciences Sociales, Université Catholique de Louvain, Belgique).

Les trois dernières interventions des interlocuteurs reflètent bien les arguments déjà travaillés dans le chapitre 4. Selon Roth (2007), en Amérique latine une posture (néo)positiviste prédomine : elle repose fortement sur les principes et les instruments développés par la sociométrie et l'économétrie. L'intérêt est de mesurer, d'avoir des données liées à l'évaluation des politiques publiques. Ceci est dû, en partie, à la forte influence des organismes internationaux tels que la Banque mondiale, le Fonds monétaire international, et la Banque interaméricaine de développement, qui ont joué en faveur d'une réforme de l'État dans le cadre des orientations néolibérales du « Consensus de Washington »¹³⁰.

Il est intéressant d'observer, comment les récits des interlocuteurs sur les influences sur le modèle de l'État chilien et son évolution, coïncident avec les descriptions des transformations induites par le Consensus de Washington et, en général, par les orientations des institutions financières internationales. Le PQMB consisterait, dans un moment de changement, à interpellé cet État qui avait suivi les « propositions » (ou plutôt les dispositions) du Consensus de

¹³⁰ Il existe, toutefois, un débat autour du terme Consensus de Washington, dénomination qui ne proviendrait pas des organisations internationales. L'origine des mesures néolibérales, lesquelles sont organisées dans le Consensus de Washington, viendrait des pays latino-américains eux-mêmes (Stiglitz, in Joseph, 2002).

Washington, dont la libéralisation du commerce extérieur, la privatisation des entreprises de l'État, la déréglementation des marchés, une stricte discipline budgétaire, etc. Les années 90 représentent une période de continuité dans la mise en œuvre de ces premières dispositions. Néanmoins, à partir de l'année 2007 la Banque mondiale et le Fonds monétaire international commencent à reconnaître la nécessité de cette intervention forte de l'État dans plusieurs champs, dont le développement, la diminution de la pauvreté, l'utilisation du budget public pour éviter les dépressions économiques, et **même en recommandant l'élévation des budgets sociaux.**

Les années 90 ont vu les politiques publiques être « disciplinées » en termes de budget et de dépenses sociales. Ces politiques répondent au principe de *l'accountability*, du management des ressources. Il faut que les chiffres ou comptes publiques « concordent » et si cela n'est pas possible, il vaut mieux retirer ce type de politiques. À cet égard, à partir de plusieurs entretiens menés lors de cette recherche, nous observons qu'un « gestionnaire » ou qu'un *manager* public peut être considéré soit comme une personne d'orientation « néolibérale », soit comme un « technocrate ».

Loin d'engager une controverse sur la position la plus adéquate pour telle ou telle période historique du Chili, il s'agit de comprendre les intentions qui se trouvent derrière les positions des interlocuteurs : l'éducation reçue, l'intention de « maintenir l'ordre », les limites que pose un système de financement public – qu'il faut mobiliser parce qu'il n'existe pas d'alternatives –, la prise en compte des besoins de la population, la proximité aux réalités, etc.

« (...) l'effet du think tank *Expansiva*, qui est totalement (influencé par Harvard), n'a pas été novateur mais plutôt désastreux, je crois ; parce que la *Concertación* s'est traduite par des économies dans les politiques publiques au moment où il y avait plus d'argent que jamais. Ils ont été pingres sur beaucoup de points alors qu'il n'y avait pas besoin de l'être. Mais pour le sauvetage des banques, ils étaient bien là » (Camilo Arriagada, sociologue, universitaire et consultant, ex fonctionnaire MINVU. Docteur en Sciences Sociales, Faculté latino-américaine de Sciences Sociales-FLACSO, Argentine).

Également, il faut ajouter trois arguments. D'abord, le nombre croissant de boursiers qui font des études de troisième cycle universitaire à l'étranger, dont une part importante aux États-Unis. Ensuite, l'existence d'une forte tendance à observer ce qui a été fait dans d'autres pays lors de la formulation ou changement des politiques publiques (Tironi *et al*, 2008). Enfin, il faut rappeler les arguments des sociologues chiliens (chapitre 4) qui affirment que, soit par imposition ou par imitation, l'Amérique latine, et notamment le Chili, sont passés d'une cohésion sociale de type européen – fondée sur l'État-providence, et qui caractérise précisément la France – à une cohésion de type états-unienne – fondée sur le marché, la propriété et la société civile. Celle-ci s'est implantée de façon radicale pendant le régime militaire après le coup d'État de 1973, sous l'influence notamment de ceux qu'on a appelé les *Chicago Boys*, c'est à dire des économistes chiliens qui avaient fait des études aux États-Unis à l'école de Chicago, influencés par Milton Friedman, défenseur du libéralisme économique. Dans l'esprit des classes dirigeantes chiliennes et dans la conception des politiques publiques, cela s'est traduit par le remplacement d'un type de cohésion européen par un autre de type états-unienne (Tironi *et al*, 2008).

Des *Chicago Boys* dans la dictature, aux *Harvard Boys* et l'influence d'*Expansiva* dans les derniers gouvernements de la *Concertación*, le rôle du marché, par rapport à celui de l'État, est prépondérant. Le Chili permet d'observer comment le contexte et l'évolution mondiale de l'économie se manifestent localement, comment ils peuvent se traduire aussi en positions personnelles, soit politiques, soit dans la façon d'agir, ce qui a aussi à voir avec la formation professionnelle et une certaine controverse entre disciplines obligées à travailler ensemble.

Par rapport à ce qui précède, il est intéressant de remobiliser les réponses autour du **débat *People versus Place*** (focaliser les interventions sur les individus pauvres versus ou sur les territoires où ils habitent)¹³¹, la première plus proche du modèle états-unien et la deuxième du modèle français. Nos interlocuteurs reconnaissent que le débat *people versus place* n'a pas été présent de façon explicite. Ici, il nous semble nécessaire d'ajouter que lors qu'ils parlent de ce sujet, une réaction de frustration est exprimée dans la plupart des entretiens, en raison de la contradiction entre un programme qui se pense à partir d'une logique territoriale, et un système public qui fonctionne selon la logique individuelle. Le débat n'est pas conceptuel, mais il a à voir avec l'obtention de ressources : un **individu/une subvention ; un projet/un fond**. Dans ce contexte, poser le territoire comme organisant la logique de financement n'est pas possible. C'est définitivement révolutionnaire :

« (...) mettre en doute le système était inacceptable, parce que cela met en question l'ensemble du modèle chilien et son système de protection sociale 'Chile Solidario' (...) dire que il fallait le compléter était commettre un péché mortel, parce que le système avait été capable de faire sortir les familles de l'extrême pauvreté » (María Ignacia Jiménez, assistante sociale, ex-directrice SECLAC (Secrétariat Aménagement Communal), municipalité de *La Florida*, ex-directrice d'études du SUBDERE (Sous-secrétariat de Développement Régional), actuellement coordinatrice de l'ONG GIZ pour l'Amérique-latine (Agence allemande pour la coopération internationale), Magister en Desarrollo Urbano, PUC).

« Oui, (le débat) est présent, mais pas si clairement. C'est une partie du discours progressiste. Parmi les progressistes, cette discussion est présente, mais elle n'est pas verbalisée. Certains d'entre nous avons soutenu le territoire, en le comprenant dans toute sa complexité ; mais il y en a eu d'autres qui disaient, 'bon, mais il faut qu'il soit comme un individu', un individu pas seulement comme la personne mais quelques fois comme un ensemble de personnes, parce que nous sommes dans une politique et dans un modèle de subvention à l'individu. Et nous disions, 'bon, mais il faut travailler dans une zone de gestion intégrée, une échelle intermédiaire entre la commune et le quartier, il faut une décision de planification' (...) et cette discussion nous a créé des difficultés au sein du progressisme, aussi simple que cela » (Rubén Sepúlveda, architecte, universitaire et consultant ; Directeur du Programme d'amélioration de quartiers du Sous-secrétariat de Développement Régional -SUBDERE- du ministère de l'Intérieur 1996-2000).

« (...) dans ce ministère, après de nombreuses années, le logement toujours gagne, parce que c'est la logique de l'État. Il y a aussi une pression pour accéder au logement qui est très forte, et ce que fait ce ministère c'est un modèle individuel ; mais ce qui fait l'urbain c'est un modèle territorial. Le programme *Chile Barrio* a été un essai pour faire quelque chose de plus territorial. Les Grands Projets Urbains aussi, en assumant que c'est le lieu ; ça veut dire, que si tu récupères ce lieu, tu va changer la qualité de vie de toutes les personnes qui y habitent, et cela va impliquer de la mixité (...) pour le

¹³¹ Pour une description plus détaillée du débat, voir chapitre 3.

PQMB, au moment où nous nous sommes demandés 'comment nous allons sélectionner les quartiers?', Ces deux logiques ont été débattues. Notre lutte interne au sein du ministère est que nous voulons faire une intervention territoriale, aussi avec la logique que 's'il y a des gens qui, individuellement ne seraient pas admissibles à l'aide, parce qu'ils échappent à la caractérisation de la vulnérabilité ou de la pauvreté, pour nous c'est mieux'; car il vaut mieux que dans un territoire il n'ait pas une homogénéité de pauvres, tous ensemble (...) nous voulons avoir une orientation territoriale» (Claudia Bustos, sociologue, fonctionnaire du MINVU, membre du PQMB 2006-2010 et actuelle Directrice Nationale du PQMB. Magister en Desarrollo Urbano, PUC).

L'opinion des agents ministériels qui ont mis au point le PQMB depuis ses débuts est, pour résumer, le suivant : **le débat *people versus place*, c'est-à-dire le ciblage des interventions sur des individus pauvres ou bien sur des territoires ségrégués ou défavorisés, n'a pas été explicitement présent**, mais cette approche a effectivement constitué une bataille pour eux au sein du MINVU. Le ministère et l'État chilien en général fonctionnent fondamentalement avec une orientation sociale ou axée sur les individus, ce qui dans le cas du MINVU se traduit par des subventions à la demande de logement, lesquelles sont attribuées à travers des candidatures individuelles ou collectives en groupes organisés de foyers en situation de cohabitation. Le MINVU propose également une option de financement étatique à travers l'investissement dans des projets. Mais cette alternative n'est pas non plus adaptée aux besoins des interventions territoriales, pour la simple raison qu'un territoire a besoin de mener différents projets, et les procédures d'évaluation à travers le Système national d'investissements (*Sistema Nacional de Inversiones, SNI*) sont trop pesantes et longues.

Comme le racontent certains membres du ministère, cette bataille a été assez technique, car tout projet d'investissement doit passer par la Banque intégrée de projets (*Banco Integrado de Proyectos*), par les Fiches de statistiques basiques d'information (*Fichas de Estadísticas Básicas de Información*, ou fiches EBI), lesquelles constituent l'un des rapports fondamentaux de la Banque intégrée de projets, pour ensuite passer au SNI du Ministère de la Planification (*MIDEPLAN*, actuellement devenu le Ministère du Développement social). Chaque projet doit être enregistré à travers une fiche EBI pour obtenir un investissement de l'État. Se pose alors la question de la manière d'obtenir un financement territorial pour les quartiers – qui nécessitent des projets multiples – dans le cadre de ce système de financement tellement restrictif.

« (...) au sein de l'État, au sein du MINVU où tu travailles avec des subventions aux personnes, c'est-à-dire, à la demande, ou avec des investissements, et quand il s'agit d'investissements, ils doivent passer par un système national d'évaluation préalable, géré par le MIDEPLAN. Tout investissement au sein de l'État passe par une Banque intégrée de projets avec les fiches EBI, et le MIDEPLAN a un service qui passe tout en revue ministériellement et ils te disent si c'est faisable ou non, si (l'investissement) est approuvé ou non. Quand nous avons commencé le programme de quartiers, nous passions par ce système. Tu imagines le temps que ça nous aurait pris! Il y a des quartiers qui ont seize projets, d'autres quatre, d'autres vingt. Chaque projet aurait dû passer par le MIDEPLAN et ça prend normalement un an. On a travaillé pendant toute l'année 2007 avec le MIDEPLAN, sur la manière d'élaborer un système d'évaluation où chaque quartier serait un projet, pour avoir une vision plus globale de l'intervention. Mais comme nous ne sommes pas parvenus à un accord, et nous continuions à travailler, (le Ministère des) Finances nous a soutenus et a dit, OK, les quartiers ne passent pas le MIDEPLAN ; et ils ont créé un système d'évaluation des projets propre au sein du MINVU. Nous avons

*mis en place un système de commissions techniques régionales et une commission technique nationale qui passent en revue les projets. **C'est-à-dire que nous utilisons une disposition réglementaire spéciale pour pouvoir agir de manière territoriale (...), nous sommes juge et partie (...).** C'est encore le cas maintenant (en août 2011), parce que les projets continuent à fonctionner, et **nous voulons nous battre pour que ça continue tant qu'il n'existe pas de proposition d'évaluation et que nous pouvons concevoir conjointement avec le MIDEPLAN sur la manière d'aborder les programmes territoriaux intégraux** » (Claudia Bustos, sociologue, fonctionnaire du MINVU, membre du PQMB 2006-2010 et actuelle Directrice Nationale du PQMB. Magister en Desarrollo Urbano, PUC).*

Le débat *people versus place* sera repris dans le chapitre 6, notamment dans la section dédiée au modèle d'intervention du PQMB : l'interministérialité et l'idéal d'un programme territorial **global**. Parce que c'est justement la globalité exigée par les territoires, ce qui met en question le modèle d'intervention traditionnel de l'État et son système de financement et de gestion : un État pas seulement « ministérialiste », qui décompose la réalité en compartiments/ministères pour mobiliser de façon efficiente le budget public ; mais aussi un État très centralisé, qui est loin des territoires, et qui a besoin de mesures simples de focalisation, dont la meilleure est l'individu et/ou le foyer.

Deux observations pour conclure cette section : d'abord, il est nécessaire de remarquer que, grâce à la mobilisation des différences des types idéaux des États Unis et la France, il a été possible de déclencher des réactions et des conversations plus pointues autour du modèle d'intervention du PQMB et de l'État chilien en général. Ensuite, il est intéressant de constater que, malgré les différences d'opinion entre des interlocuteurs, qui semblent très opposés en termes de stratégies d'intervention, **ils se sont finalement tous mis d'accord pour reconnaître que le lieu ou le territoire est une unité de travail qu'il faut développer davantage au Chili**. La ségrégation socio-urbaine et l'iniquité urbaine, à ce point indiscutables, font que la description bipolaire des positions tenues dans des entretiens, telles que présentées dans le tableau suivant, est plus complexe. Ce n'est pas l'enjeu auquel l'action publique s'affronte actuellement. En revanche, la question en suspens est celle de la décentralisation de l'État, de la gestion globale territoriale et de son financement, ce qui implique un transfert de pouvoir et d'attributions aux niveaux régionaux et locaux, mais aussi la création d'instruments qui permettent de mesurer et de rationaliser les dépenses territoriales.

Tableau N°27 : Polarisation des positions qui tend à simplifier le débat *people versus place*

Dimension	Position attention à l'individu	Position attention au lieu
Rôle de l'État	Néolibéral, État réduit, qui cible ; dépenses publiques contrôlées pour maintenir les équilibres macroéconomiques	Progressiste, État garant des droits sociaux et citoyens dans un contexte des inégalités sociales
Valeurs	Efficiency, inclusion sociale, diversité, activation sociale	Justice sociale, justice spatiale, progrès social, égalité, protection sociale
Type de politiques	Politiques sélectives, particularistes	Politiques universalistes, providentialistes
Ciblage	Focalisation individuelle, subventions (Fiche CAS) ; Investissements pour des projets sélectionnés par le Système National d'Investissements (Fiche EBI)	Focalisation territoriale globale Décentralisation ? Attributions et ressources aux régions
Critère	Contrôle des dépenses, privatisation, éviter les gaspillages, les inégalités sont inévitables	Augmentation du budget social ou redistribution des ressources pour diminuer les inégalités

S'il existe bien une tendance à opposer l'orientation individuelle et l'orientation territoriale dans le débat *people versus place*, après cette analyse de témoignages et du passage en revue de la littérature, nous arrivons à la conclusion que les différentes stratégies de lutte contre la pauvreté urbaine ne viennent pas en opposition l'une à l'autre mais s'additionnent. En premier lieu, centrer le débat sur le type d'orientation simplifie la question de fond : plus que l'unité d'intervention, ce qui sous-tend la discussion est de savoir si la mobilité des individus dans la ville est une alternative à l'*aménagement* du territoire, autrement dit à la distribution géographique des activités par laquelle on entend corriger les effets négatifs du marché, par exemple la ségrégation socio-spatiale. Dans des termes simples, il s'agit de savoir si l'on peut éliminer le ghetto en dispersant ses habitants, par exemple à travers des aides directes, ou si le ghetto peut être éliminé à travers des investissements dans le territoire et par d'autres politiques d'intégration sociale urbaine.

En second lieu, la question territoriale est une dimension transversale. Toute politique ou tout programme social visant à améliorer les conditions de bien-être est finalement mis en place dans un espace local, y compris grâce aux subventions aux individus (qui sont évaluées à travers une fiche de protection sociale, présentant des informations issues du domaine communal ; et les subventions sont ensuite réparties à travers les municipalités, mais contrôlées depuis l'État central). Pour sa part, l'**orientation territoriale globale** implique une approche qui ne part pas de l'instrument de financement, mais **des besoins et des capacités du territoire**, aussi bien au niveau communal que régional. Cette approche pose la question du système d'évaluation de

projets/plans territoriaux, ou comme l'indique Claudia Bustos¹³², d'une proposition d'évaluation des **manières d'aborder des programmes territoriaux globaux**. Cette question sera approfondie dans le chapitre suivant portant sur l'installation du PQMB au sein du MINVU, et les difficultés rencontrées pour l'établissement d'une disposition exceptionnelle pour un nouveau programme, qui a remis en question le logement en tant qu'unité d'intervention exclusive du ministère.

5. Les concepts moteurs : l'intégration sociale (urbaine), et la réhabilitation de quartiers versus la régénération urbaine

Cette section abordera quelques concepts qui ont été présents lors de la formulation du PQMB. Ils ont été identifiés à partir de l'analyse du programme du gouvernement de Bachelet, des documents de description du PQMB, des présentations réalisées dans le cadre des séminaires institutionnels, etc. Les concepts ont aussi été abordés pendant les entretiens avec les personnes qui ont participé, directement ou indirectement, dans la gestation et la conception du PQMB, afin de recueillir leurs définitions propres. Cette analyse a, évidemment, un lien fort avec les dernières sections qui ont examiné les acteurs (ancêtres et précurseurs), leurs motivations ou représentations (comme le changement de paradigme de la « quantité » vers la « qualité ») et le processus politique à partir duquel le PQMB a pris sa forme.

En premier lieu, il est nécessaire de mentionner qu'il existe, parmi les interviewés de la première étape du travail de terrain, un consensus quant au manque de conceptualisation des termes utilisés par le PQMB. En deuxième lieu, et comme preuve de ce qui précède, l'intégration sociale, l'un des concepts présents à la base du cadre de référence du PQMB, n'est pas clairement défini. Ce concept, qui fait partie du nom de la *Nouvelle Politique de Logement d'Amélioration de la Qualité et l'Intégration Sociale*, peut signifier des choses complètement différentes. Pendant les entretiens, nous avons identifié **quatre acceptions** du concept d'intégration sociale :

- mixité sociale de classes sociales dans un territoire
- intégration des quartiers exclus avec le reste de la ville
- **accès territorial à des biens et des services, notamment pour les territoires qui en sont dépourvus**
- **amélioration des relations de voisinage et animation des relations sociales à l'intérieur du quartier**

Les acceptions qui ont finalement prévalu sont les deux dernières, soit une intégration sociale qui se déploie à l'intérieur du quartier ou du territoire où il faut avoir accès à des services. Mais cette acception est « **débarassée** » **de sa dimension urbaine**. Il faut peut-être rappeler que, même si le quartier défavorisé est une entité urbaine spécifique, le problème à résoudre par le

¹³² Sociologue, fonctionnaire du MINVU, membre du PQMB 2006-2010 et actuelle Directrice Nationale du PQMB. Magister en Desarrollo Urbano, PUC.

programme de réhabilitation de quartiers a des effets sur l'ensemble de la ville, et donc, qu'il faut traiter le quartier en tant qu'une partie de cette ville qui produit la ségrégation. Cela dit, nous avons identifié deux raisons évidentes pour lesquelles la référence à l'urbain a disparu du scénario au début du PQMB :

- La prépondérance du travail de participation citoyenne proposé par le programme, qui devait être fidèle au style de gouvernement de Bachelet
- L'approche prédominante des **professionnels qui ont implanté la politique de quartiers**, soit des professionnels comme des assistants sociaux, sociologues, etc. Les urbanistes et les architectes ont essayé de mettre en œuvre un programme orienté plutôt vers l'intégration des quartiers au reste de la ville.

« La première vision d'intégration sociale est une intégration à l'intérieur des quartiers : comment faire sortir les gens de leur maison, comment faire regagner la confiance entre voisins et qu'ils aient des interactions avec les autres (...) qu'ils contrôlent leur espace public. La deuxième vision était de voir comment nous pouvions intégrer ce quartier à la ville, pas seulement en termes de transport... mais voir comment les actions que nous faisons dans un quartier pouvaient traverser la frontière du quartier et aider à connecter les différents quartiers. Il y a eu ces deux visions, mais sans doute était-ce la première la plus développée. Après, avec l'atteinte des objectifs dans le ministère et les procédures à suivre, nous avons beaucoup orienté nos efforts sur l'intérieur des quartiers » (Claudia Bustos, sociologue, fonctionnaire du MINVU, membre du PQMB 2006-2010 et actuelle Directrice Nationale du PQMB. Magister en Desarrollo Urbano, PUC).

*« (...) l'équipe de direction du programme a considéré qu'il s'agissait d'une occasion de créer un programme avec beaucoup de participation des habitants ; et ils ont considéré que **si le programme travaillait séparé de la logique de la participation et du 'gouvernement des citoyens', ils risquaient de créer un programme plutôt de régénération urbaine, mais pas suffisamment participatif...** » (Paulina Saball, assistante sociale, Ex-sous-secrétaire MINVU 2006-2010 ; Directrice exécutive CONAMA 2004-2006 ; Ex-sous-secrétaire ministère des Biens Nationaux. 1999-2003 ; actuellement ministre MINVU).*

Les deux témoignages précédents reflètent bien les opinions autour de la première délimitation du concept de l'intégration sociale au début du programme : elle a été liée à la possibilité d'une plus grande participation des habitants, ce qui est étroitement lié à l'approche territoriale que le programme devait choisir. Dans ce contexte, les concepts de régénération urbaine et de réhabilitation de quartiers se sont affrontés au début du gouvernement de Bachelet, la bataille ayant non seulement une connotation **politique** mais aussi disciplinaire, d'un certain **corporatisme professionnel**. Le concept de **régénération urbaine** a été associé aux grands projets urbains, plus proches des architectes, tandis que, la **réhabilitation des quartiers** pouvait s'associer à des questions telles que les relations sociales, l'identité culturelle du quartier, plus proches des professionnels des sciences sociales. Derrière cette bataille, il y a aussi une raison moins mentionnée et moins évidente, mais non moins importante : la faisabilité de l'intégration sociale à l'intérieur du quartier par rapport à l'intégration sociale urbaine de chaque quartier dans la ville.

Tableau N°28 : La différenciation du style politique de Michelle Bachelet par rapport à Ricardo Lagos et son influence dans la définition des approches conceptuels du PQMB

Ricardo Lagos (2000-2006) « Le gouvernement des grands projets »	Michelle Bachelet (2006-2010) « Le gouvernement des citoyens »
Régénération urbaine (<i>quartier dans la ville</i>)	Réhabilitation de quartiers (<i>dans le quartier</i>)
Intégration sociale <i>urbaine</i>	Intégration sociale
Des processus de participation pendant les projets, qui sont animés par l'État. Participation plutôt informative et consultative	Des processus de participation qui sont initiés avec le CVD et le <i>Contrat du quartier</i> Participation visant une coproduction

« (...) la première fois que la ville apparaît comme une préoccupation, c'était dans la campagne électorale de (Ricardo) Lagos. On a beaucoup parlé de la construction de villes plus aimables, mais avec une perspective beaucoup plus monumentale, comme l'étaient par exemple tous les programmes et les projets du Bicentenaire. Dans le cas de Bachelet, le discours est associé plutôt à l'équité, à la question sociale, à l'intégration, aux villes plus accueillantes » (Jorge Larenas, sociologue, universitaire et consultant, Docteur (c), DEA en Sciences Sociales, Université Catholique de Louvain, Belgique).

C'est l'approche participative qui détermine l'approche territoriale, la première étant fortement déterminée par la situation politique et par le style des présidents. Comme nous avons mentionné au début de ce chapitre, dans le contexte d'une crise à l'intérieur de la *Concertación* des partis pour la démocratie après seize ans au pouvoir et la possibilité de perdre le pouvoir, le défi de Michelle Bachelet a été de se légitimer et de se différencier de Ricardo Lagos, le président précédent. À la différence de Ricardo Lagos, plus autoritaire et associé à de grands projets d'infrastructure – et peu de participation –, un nouveau style Bachelet, plus participatif, plus proche des habitants, devait s'imposer. Dans ce contexte, le programme de réhabilitation des quartiers *Quiero mi Barrio*, répondait non seulement à la nécessité (il était ce qui il fallait faire), mais aussi à la stratégie politique de Bachelet : en termes de rapprochement des habitants dans leurs territoires et aussi en termes de « faire avec » ou de gouverner avec les citoyens.

Ainsi, au tout début, les premières propositions évoluent de la *régénération urbaine* (le quartier par rapport à la commune et par rapport à la ville) à un programme de *réhabilitation des quartiers* vers l'intérieur des quartiers. Au tout début, des architectes ont fait des propositions de programme, avec une orientation vers l'ensemble de la ville. Néanmoins, le facteur politique et de faisabilité ont été décisifs. Bref :

- Le quartier vulnérable (à la place des « Avec Abri ») était politiquement plus adéquat et légitimant
- La réhabilitation des quartiers (à la place de la régénération urbaine) était plus réalisable quant aux délais et aux ressources (période de quatre ans)

- L'intégration sociale (à la place de l'intégration sociale urbaine) était politiquement plus proche du style politique de Bachelet et de la participation citoyenne désirée.

Une autre observation intéressante, à avoir avec un certain *corporatisme professionnel* : plusieurs interviewés (des architectes et aussi quelques sociologues) ont critiqué la logique d'assistance et de paternalisme, ainsi que le manque de vision stratégique du travail de gestion sociale du PQMB, carences attribuées largement aux **travailleurs sociaux**. De nombreuses activités dans les quartiers pour remplir le *Plan de Gestion des Travaux*, mais aucune approche stratégique de renforcement organisationnel, d'installation de capacités ou de formation de leaders. De nombreuses activités « d'empowerment », mais liées aux processus d'« audit social » ou de contrôle par les habitants des travaux réalisés dans les quartiers. Ces activités ont été plutôt « asservies » aux objectifs du programme – par exemple, prévenir le vol de matériaux et superviser les travaux de construction –, le travail organisationnel et communautaire à visée durable considéré alors comme inexistant.

« (...) je dis ça, 'comme de travailleur social', ou en général, que les politiques contre la vulnérabilité sociale sont abordées seulement d'un point sociologique ou d'assistance, alors qu'en réalité, il y a des problèmes structurels. Et les questions structurelles, tout d'abord, vous les trouverez sur les questions économiques, et la valeur de la terre est la clé de la ville » (Genaro Cuadros, architecte, universitaire et consultant, ex fonctionnaire du MINVU et membre du PQMB. MSc. en Urbanisme et développement territorial, Université Catholique de Louvain-la-Neuve).

« Le programme avait de l'argent pour ce que vous vouliez, mais l'objectif, qui était d'autonomiser, rendre indépendantes les associations, ça n'a pas été accompli et, ça, on peut le voir dans le développement des plans de gestion sociale et dans les agendas futurs (plan futurs pour le quartier). Il n'a jamais été clairement établi ce qu'ils voulaient ; et la tradition des travailleurs sociaux en matière de logement n'est pas de construire en quoi que ce soit, l'organisation des habitants » (anonyme).

*« (...) pour ce programme, les ONG étaient mal préparées ... nous, étant liés aux sujets urbains et de logement, depuis bien avant, nous avons plus d'éléments du point de vue social, du travail communautaire, et non seulement de mettre des organisations comme des interlocuteurs valables pour dialoguer avec l'État... beaucoup de travailleurs sociaux et avec des programmes très limités pour les gens » (Susana Aravena, anthropologue et consultante dans SUR-Consultores en charge de la supervision des trois programmes *Quiero mi Barrio* à la commune de Cerro Navia. Actuellement chercheuse de SUR Corporation dans les domaines urbain, genre, société civile, etc.).*

D'autre part, plusieurs autres interviewés (des sociologues, de travailleurs sociaux, anthropologues) ont critiqué la manière de travailler des **architectes** et leur absence de réelle compréhension et de réelle valorisation des processus de participation des habitants. L'architecte est vu comme un expert qui a une faculté de décision, il sait ce qu'il faut faire, et les opinions des habitants participent d'un processus qui prolonge les délais, accroît les coûts, et complique le travail au lieu de le faciliter.

« (...) quand on parle de processus participatifs, ils souffrent d'allergie... et 'que beaucoup de participation implique faire monter le prix des projets'... dans le fond, les répondants (d'une autre enquête) avec une orientation plus architecturale, donnent au sujet de la participation l'appellation de 'cela est quelque chose de très travailleur social' » (Alvaro Riffo, sociologue et consultant, ex fonctionnaire du DPU-MINVU, ex membre du PQMB).

« (...) il manquait des professionnels compétents. Nous avons eu (ce problème), nous sommes intervenus dans trois quartiers (du PQMB) et dans la première équipe, nous avons eu beaucoup de problèmes, surtout avec les architectes. L'architecte a tendance à croire que leurs dessins vont tout résoudre ; ils ont de grandes difficultés à articuler le travail avec les gens ; et ils manquent de méthode aussi, de dessins d'architecture participatifs, ils manquent de réflexion, et d'expérience » (Susana Aravena, anthropologue et consultante dans SUR-Consultores en charge de la supervision des trois programmes *Quiero mi Barrio* à la commune de Cerro Navia. Actuellement chercheuse de SUR Corporation dans les domaines urbain, genre, société civile, etc.).

Sans prétendre conclure une analyse si complexe, mais en guise de conclusion, nous pouvons faire les remarques suivantes sur la généalogie du programme *Quiero mi Barrio*. D'abord, nous avons mentionné trois moments de la fabrication de la politique : (i) la pré-candidature de Bachelet, (ii) sa campagne présidentielle et (iii) l'installation de la politique dans le ministère de Logement et de l'Urbanisme. Certes, le moment le plus décisif et le plus visible des trois a été le dernier, car le quartier a réussi à survivre comme mode d'intervention en étant incorporé dans l'agenda politique. Cependant, le quartier comme nouvelle échelle d'intervention publique et comme moteur essentiel pour le changement de paradigme de la « quantité » à la « qualité », a été posé auparavant, par un groupe de personnes plus ou moins stable, dont le protagoniste indiscuté est Alfredo Rodríguez et son travail sur les « Avec Abri ».

Un premier pas a été donc **la pression morale et politique de la figure des « Avec Abri »**, promue par le groupe de tendance socialiste, interpellant fortement l'État et le ministère de logement, celui-ci étant le principal responsable des pauvres urbains de « deuxième génération » quant à l'exclusion sociale urbaine des ensembles construits. Un deuxième pas – pas heureux pour tous – a été que le quartier, plutôt que la figure des « Avec Abri », est resté dans les propositions de programme, en attirant l'attention de Michelle Bachelet au moment où elle révisait le brouillon final de son programme de gouvernement, rédigé par le groupe *DC-Expansiva*, de tendance libéral progressiste. Mais c'est un quartier différent : un **quartier déficitaire en espaces publics et où le résident serait acteur de son amélioration**. C'est à dire que l'on supprime le problème, décision qui postérieurement aura une influence décisive sur le type de solutions proposées par le programme.

Ainsi, la généalogie du PQMB ne provient pas du ministère du Logement et de l'Urbanisme, mais elle obéit plutôt à des réseaux de personnes avec leurs propres formations, idées et tendance politique, qui travaillent ou pas dans le ministère. Nous avons pu identifier que dans un premier moment, la « Commission de la ville et du territoire » de la campagne de Michelle Bachelet, notamment dans le cadre des *Dialogues citoyens* proposés par Bachelet, a connu une

présence importante de professionnels et d'universitaires de tendance socialiste, parmi eux Alfredo Rodríguez. Ce premier travail a défini une feuille de route, au moins dans le discours, où l'État avait plus de présence que dans la version finale du PQMB (par exemple, ils avaient soulevé l'idée de créer un ministère du Territoire). Néanmoins, la plupart de ces personnes n'ont pas continué dans la formulation du programme. En fait, plusieurs personnes de ce premier groupe sont déçues de la version finale du programme et de ses résultats.

Le processus de négociation politique entre partis politiques (surtout entre le Parti Socialiste et la Démocratie Chrétienne) pendant l'installation de la politique du Ministère est assez complexe. Le point qu'il faut relever ici, c'est que l'origine du PQMB n'est justement pas unique, mais qu'il répond plutôt à un processus multiple : il tient à plusieurs fondateurs. En outre, il n'existe pas d'influence directe des expériences de réhabilitation de quartiers des États-Unis ou de la France. Il existe toutefois un lien plus direct avec des expériences étrangères, espagnole, allemande, belge, en termes de dispositifs de travail (le Contrat de quartier de la Belgique ; le programme « Ville Sociale » de l'Allemagne, la loi d'amélioration de quartiers de Barcelone et le modèle de la *Junta de Andalucía* de l'Espagne).

En ce qui concerne la mobilisation des idéaux-types d'action publique de la France et les États-Unis, nous remarquons son énorme intérêt lors des entretiens, car elle a déclenché des conversations plus fines autour du modèle d'intervention du PQMB et de l'État chilien en général. Concernant le dilemme *people versus place*, malgré les différences d'avis entre les interlocuteurs quant aux stratégies d'intervention, ils sont finalement tous d'accord pour affirmer que le **territoire** est une unité de travail qu'il faut davantage développer au Chili. La ségrégation et l'iniquité urbaine sont indéniables, la **décentralisation** de l'État, la **gestion territoriale globale** et son financement, le transfert de pouvoir et d'attributions aux niveaux régionaux et locaux, constituent les vrais enjeux.

CHAPITRE 6

LA TRANSITION ENTRE L'ORIGINE ET LE DÉVELOPPEMENT : LE PROCESSUS D'INSTALLATION DU PROGRAMME QUIERO MI BARRIO

Les étapes méthodologiques de la recherche à partir desquelles nous avons réalisé le travail d'enquête sur le terrain ont répondu à deux moments de la politique : sa généalogie et son développement. Ce dernier a été appréhendé à partir d'une étude de cas de deux quartiers où le programme a été travaillé pendant la période 2006-2010. Néanmoins, au moment de décrire le processus complet, nous avons dû faire face à cette phase intermédiaire d'installation au regard des processus d'adaptation générés par le programme au sein du ministère de Logement et de l'Urbanisme (MINVU). Comme nous l'avons mentionné dans le chapitre précédent, le programme *Quiero mi Barrio* (PQMB) a reçu un traitement spécial quant à l'injection de ressources pour sa mise en œuvre, obligeant à dépasser le système national d'investissement de projets et l'évaluation exigée par l'État pour chaque projet sollicitant un budget public. Nous allons revenir dans ce chapitre, premièrement, sur le quartier comme nouvelle unité d'intervention, et deuxièmement, sur les nouvelles approches territoriale et participative.

1. QU'IL Y A-T-IL DE NEUF ? LE QUARTIER EN TANT QUE NOUVELLE UNITÉ D'INTERVENTION ET LES NOUVELLES APPROCHES TERRITORIALE ET PARTICIPATIVE DU PROGRAMME QUIERO MI BARRIO (2006-2010)

Pourquoi le PQMB représente-t-il une politique urbaine novatrice ? Son caractère novateur est une qualité reconnue tant par les universitaires que par les professionnels de l'urbanisme et du logement social au Chili, du fait qu'il est le premier programme de récupération de quartiers défavorisés ou vulnérables au Chili :

« Le ministère de Logement et de l'Urbanisme, à travers le programme *Quiero mi Barrio*, aborde pour la première fois l'amélioration et la récupération de la ville construite selon la dimension de quartier, en se basant sur l'amélioration de l'entourage du quartier et le renforcement de la participation citoyenne, comme des éléments fondamentaux des politiques de logement et urbaines » (MINVU, 2008b : 3).

À ses débuts, le programme aurait cherché à initier un processus de politiques publiques qui fonctionnerait d'après trois principes de base. En premier lieu, on considère que le nouveau contexte économique du pays permet d'améliorer la qualité des logements sociaux déjà construits et leur entourage. En deuxième lieu, on prend en compte les limitations des approches ministérielles des politiques publiques ainsi que la nécessité d'assumer une approche territoriale et transversale. En troisième lieu, enfin, deux éléments sont reconnus par le programme : la valeur des organisations sociales et leur participation. Tous deux représentent des composantes centrales permettant de définir le type d'intervention à réaliser dans les quartiers et leur priorisation (MINVU 2006a, 2010a).

Ces trois orientations fondamentales représentent les nouveaux éléments du PQMB, lesquels seront détaillés dans les paragraphes qui suivent. Ces principes et leurs définitions plus spécifiques se sont précisés au niveau du discours tout au long du développement du programme. Par exemple, les concepts qui apparaissaient au début dans les textes institutionnels et les énoncés politiques, tels que « progresser en matière de qualité des logements sociaux déjà construits et de leur entourage », « une meilleure qualité de vie pour les personnes et leur quartier »¹³³, « que les gens vivent mieux »¹³⁴, se précisent vers la fin du programme. Celui-ci assure la prise en charge des conséquences négatives de la politique antérieure du logement centrée sur la réduction du déficit de logements.

Avant de commencer à décrire les nouvelles approches du PQMB, il est nécessaire d'expliquer brièvement la distinction entre quartier et approche territoriale. Premièrement, **l'approche territoriale se réfère à la récupération de quartiers déjà construits et non à la construction de nouveaux quartiers**. En d'autres termes, en tant qu'unité ou échelle d'intervention, le quartier peut être développé par des programmes de construction de nouveaux logements sociaux là où la construction du quartier a aussi un rôle crucial. D'autre part, l'approche territoriale se réfère aux logements déjà construits sur des territoires où l'on reconnaît l'existence de problèmes de détérioration matérielle, de vulnérabilité sociale, plus particulièrement, de problèmes de concentration spatiale des inégalités sociales, ou de ségrégation socio-spatiale ou encore de fragmentation sociale.

Deuxièmement, une action publique qui adopte l'approche territoriale se définit comme le traitement d'un problème public dans l'espace géographique et politico-administratif où il a lieu. En ce sens, **cette thèse s'intéresse à la politique publique de quartiers et non aux quartiers eux-mêmes**. L'objet d'étude est, de ce fait, l'action publique urbaine qui tente d'affronter la problématique des quartiers défavorisés. Le traitement de ce problème public implique, d'une part, de **focaliser les ressources sur des populations spatialement localisées**, au-delà des catégories des politiques sociales classiques, comme celle des bénéficiaires individuels (individus ou ménages). D'autre part, cette approche vise l'installation d'une **action globale dans les quartiers**, à travers l'articulation et la collaboration entre divers ministères, traditionnellement dissociés (Avenel, 2007).

¹³³ « Programme du Gouvernement Michelle Bachelet. 2006-2010 » octobre 2005. Page 65.

¹³⁴ Entretien à Paulina Saball, ex sous-secrétaire MINVU, 2 août 2011.

Finalement, il faut signaler que certains éléments présentés dans cette section se trouvent dans le chapitre 4, la différence étant que cette section représente un apport historique, tandis que le chapitre 4 développe les définitions **conceptuelles** selon des approches participative et territorial.

1.1 Le « quartier » en tant que nouvelle échelle d'intervention

Selon diverses sources d'information¹³⁵, y compris la **totalité** des entretiens réalisés durant la première étape de travail de terrain, une première innovation évidente du programme est le placement du **quartier** en tant que nouvelle échelle d'intervention du MINVU, laquelle n'avait pas été précédemment institutionnalisée dans son travail (ministère des Finances, 2010). La nécessité de réhabiliter les quartiers motive le MINVU à établir le quartier comme unité stratégique d'analyse et d'action, unité qui se situe entre le niveau urbain et le niveau du logement, jusque-là domaines d'action traditionnels du MINVU.

« Nous multiplierons nos efforts pour construire des maisons et des appartements de meilleure qualité. Et nous construirons non seulement des maisons, mais aussi des quartiers » (Programme Gouvernement Bachelet, octobre 2005).

« Le programme a été établi par le MINVU comme une expérience-pilote pour développer un modèle d'intervention à l'échelle du quartier. Cela représente une innovation au sein de l'action du MINVU, car cette échelle n'avait pas été précédemment institutionnalisée en tant que domaine d'intervention, lequel est appliqué à travers un modèle administratif créé spécialement à cet effet » (ministère des Finances, 2010 : 17).

Par ailleurs, il est intéressant d'analyser les bilans du sous-secrétariat du Logement et de l'Urbanisme et de réaliser une rapide comparaison entre 2005 et 2006 afin d'observer les transformations concrètes d'orientation dues au changement de gouvernement (de celui de Ricardo Lagos à celui de Michelle Bachelet). Par exemple, dans le bilan de 2005¹³⁶, la notion de « quartier » était quasiment associée au programme *Chile Barrio* (seules quelques mentions au programme *Un Barrio para mi Familia*¹³⁷). Au contraire, en 2006, les notions de « quartier » et « de quartier » se réitèrent à plus de quatre-vingt reprises, dans lequel le sens de « quartier » est associé à une échelle d'intervention entre le logement et la ville, liée à la notion d'« habitants » –

¹³⁵ Ministère des Finances, 2010 ; SUR Profesionales-Consultores S.A., 2009.

¹³⁶ Bilan de Gestion Globale, an 2005. Sous-secrétariat du Logement et de l'Urbanisme. Santiago, Chili, avril 2006.

¹³⁷ Un Quartier pour ma Famille, programme FOSIS (Fonds de Solidarité et d'Investissement Social) en accord avec le MINVU qui vise à consolider la vie en communauté des familles bénéficiaires d'un logement social, leur insertion dans le nouveau quartier, et à promouvoir leur rapport au réseau social de services auxquels elles ont droit. L'action de la composante sociale du programme *Chile Barrio* est menée à travers le programme *Un Barrio para mi Familia*. Bilan de Gestion Intégrale an 2005, page 40.

non à celle de « bénéficiaires » de logement –, liée à l'intégration sociale, le développement durable, etc.

« Durant l'année 2006, le ministère du Logement et de l'Urbanisme a initié la mise en œuvre d'un ensemble de politiques qui répondaient au mandat présidentiel d'augmenter la qualité de vie des villes : '(...) nous avons besoin de politiques de logement et urbaines qui assurent une meilleure qualité de vie pour les personnes et leur quartier, en suscitant l'intégration et en réduisant les inégalités. Pour son application, le ministère a défini six lignes directrices : 1. Augmenter la quantité de solutions de logement, en préférant les secteurs les plus pauvres ; 2. Améliorer la qualité et le standard de ces logements, en augmentant leur superficie minimale et en améliorant leur environnement au niveau du quartier ; 3. Protéger de manière adéquate le patrimoine des familles représenté par la propriété de leur logement ; 4. Inciter l'intégration sociale dans les villes afin de parvenir à plus de participation, d'équité et de cohésion sociale ; 5. Renforcer la compétitivité des villes pour créer des opportunités de développement équitable sur le terrain ; 6. Promouvoir la durabilité urbaine qui garantit la qualité de vie dans les villes et un développement urbain durable à long terme' » (MINVU, sous-secrétariat du Logement et de l'Urbanisme, 2007 : 3).

Toutefois, le concept de quartier n'a pas été exempt de controverses ni de débats. Jusqu'en 2006, le terme a été utilisé au Chili, mais sans opérationnalisation claire ni définition concrète, pourtant nécessaires toutes deux à l'installation de politiques publiques.

« (Dans l') atelier de conjoncture du INVI (Institut du Logement, Université du Chili), trois jours après que Bachelet ait assumé le gouvernement (...), nous nous disions : De quoi parlons-nous quand nous disons « quartiers » ? Cela a représenté un grand débat (...) Certains avaient un regard éminent sur la dimension physico-spatiale du quartier et disaient 'bon, c'est qu'il possède telles caractéristiques, autant d'habitants, un parcours de tant de mètres' (...) Dès lors, ils me disaient 'un quartier est une construction symbolique (...) qui possède un dynamisme et un tissu social de telles caractéristiques' (...) La valeur que je reconnais au programme est qu'il a posé un débat (...) a revalorisé le quartier dans le discours, sans pour autant clarifier l'essence du quartier, mais ce dernier est entré dans le discours » (Rubén Sepúlveda, architecte, universitaire et consultant ; Directeur du Programme d'amélioration de quartiers du Sous-secrétariat de Développement Régional (SUBDERE), du ministère de l'Intérieur, 1996-2000).

Bien que cette thèse se concentre sur l'approche territoriale et participative, et non directement sur le quartier en tant que nouvelle unité d'intervention et en tant que cadre conceptuel, il est important de présenter les débats et les définitions donnés au début du programme et qui se sont maintenus au cours de son déroulement. Les discussions, les différences d'interprétation entre les disciplines et les diverses activités organisées, tant par le MINVU que par les universités (forums, séminaires), ont aussi contribué à modeler le type de programme qui a finalement perduré. Si nous prenons en compte les premiers documents institutionnels à disposition, les définitions de quartier sont davantage associées à une **unité territoriale d'intervention** :

« En ce qui concerne l'échelle d'intervention, l'unité territoriale est le quartier. Néanmoins, il faut préciser que bien qu'il existe des cas où l'échelle territoriale est plutôt une zone étendue, soit des

territoires présentant entre 3000 et 5000 logements, 68% des quartiers où agit ce Programme correspond aux quartiers de moins de 500 logements » (MINVU-PRB, 2007a : 7).

« (...) Article 1° Le Programme de Réhabilitation de Quartiers aura pour objectif de contribuer à l'amélioration de la qualité de vie des habitants des quartiers qui présentent des problèmes de détérioration urbaine, de ségrégation et de vulnérabilité sociale, à travers un processus participatif de récupération des espaces publics et de l'environnement urbain des familles. Les quartiers qui pourraient bénéficier de ce Programme seront définis d'après la procédure évoquée dans l'article 5° de ce décret (...). Article 5° La sélection de quartiers sera effectuée par le MINVU en appliquant comme critères de sélection les indicateurs propres à la détérioration urbaine et à la vulnérabilité sociale, indicateurs qui seront déterminés à partir de l'expérience et de la mise en œuvre du Programme » (DS N°14, 12 avril 2007).

Alors que certains parlent de « **communauté** », de « **construction sociale** » et d'« **unité identitaire** », d'autres se réfèrent au quartier comme une « **fraction du territoire** ». La grande difficulté, cependant, est que l'unité de « quartier » n'existait pas administrativement, difficulté à laquelle s'ajoute la hâte mise à sélectionner les quartiers où intervenir pendant les cent premiers jours du gouvernement de Michelle Bachelet. Il n'y a pas eu de temps pour débattre du concept, ni pour réaliser une enquête sur ce que représente un quartier, ni même pour répondre à la question de savoir s'il existe réellement une telle unité territoriale. Dans les entretiens de la première étape de terrain de cette thèse, est réitérée l'idée d'un manque de clarté conceptuelle. La mise en œuvre des « polygones » avec des limites physiques est problématique voire erronée. Mais à ce moment-là, il n'y a pas d'outils alternatifs disponibles pour permettre une opérationnalisation de la notion de quartier.

« Définition de quartier : une fraction de territoire d'une ville, dotée d'une physionomie propre et caractérisée par des traits distinctifs lesquels lui confèrent une certaine unité et une individualité (Pierre Merlin et Françoise Choay, Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement, Ed. PUF 2005) (...) Une vision qui inclut la ville et la qualité de vie doit intégrer les habitants en tant que communauté, non seulement en tant que bénéficiaires individuels, et d'autre part, considérer la portion de territoire comme un lieu avec de l'identité » (Présentation Power Point Équipe multidisciplinaire de quartiers, séminaire FLACSO, juin 2006).

« La majorité des définitions de quartier se réfèrent aux processus identitaires et sociaux qui ont lieu à l'intérieur d'un territoire urbain. Le programme comprendra par quartier, des secteurs qui respectent les caractéristiques suivantes : a) Espace avec identité, avec des limites identifiables pour ses habitants et les externes ; b) Îlots urbains qui réunissent entre 300 et 500 logements ; c) Zones résidentielles relativement contiguës délimitées et définies par des infrastructures routières structurantes ; d) Similitude entre les logements en ce qui concerne les conditions d'équipement, les services, le commerce et les zones vertes » (MINVU-SERB, 2006a).

Face à l'urgence à sélectionner les quartiers durant les cent premiers jours du gouvernement, à former une équipe de quartier, à répondre à l'exigence de « gouvernement citoyen » de Michelle Bachelet, l'étape de délimitation du concept de quartier s'est vue réduite à une opérationnalisation en accord avec les indicateurs disponibles et les définitions politico-

institutionnelles au niveau local, à travers les tables régionales, avec pour résultat que le « polygone », en tant que délimitation du quartier, est apparu comme une des critiques les plus importantes du programme.

« Le cas le plus facile est celui de la vulnérabilité sociale car il apparaît dans le recensement, mais tu n'as pas d'indicateurs urbains sur la situation de détérioration des quartiers... il n'y a pas de cadastre (registre) des quartiers, car administrativement il n'existe pas en tant qu'unité » (Claudia Bustos, sociologue, fonctionnaire du MINVU, membre du PQMB 2006-2010 et actuelle Directrice Nationale du PQMB. Magister en Desarrollo Urbano, PUC).

« (...) avec le PQMB – et en effet on l'a beaucoup vu –, les limites des quartiers, par exemple, ont été coupées (...) par une rue quelconque, alors que le voisin d'en face faisait autant partie du quartier que celui qui était de ce côté et les ressources arrivaient de ce côté. Ainsi, ce type de définition a débouché sur le fait que tout est plus fragmenté, divisé, discuté » (Susana Aravena, anthropologue et consultante dans SUR-Consultores en charge de la supervision des trois programmes Quiero mi Barrio à la commune de Cerro Navia. Chercheuse de SUR Corporation dans les domaines urbain, genre, société civile, etc.).

D'autre part, l'utilisation du concept de quartier est aussi critiquée parce qu'il est un **terme plutôt technocratique**, qui ne réunit ni les identités ni les nomenclatures locales, en dépolitisant les réalités et en homologuant des situations territoriales différentes : par exemple, au niveau territorial parler de « **villa** » (ensemble résidentiel) diffère de parler de « **población** », mais les deux se nomment « **quartier** » pour les besoins du programme. Une situation similaire existe avec « **voisin** » et « **dirigeant** ».

« (...) personne ne nomme 'quartier' le quartier. Cela a été aussi quelque chose de très imposé, comme dans le cas du CVD. 'Qu'est-ce que le quartier', disent les gens, 'pourquoi parlent-ils de quartier', 'Quiero Mi Barrio' (ton ironique) ; ce qui remplace la 'población' c'est la 'villa' et non pas le quartier. Rappelle-toi qu'on ne parle pas de 'pauvres', on parle de 'secteurs vulnérables'. On dépolitise à tous les niveaux, de sorte que la 'villa' est pour les gens qui veulent appartenir à la classe moyenne, c'est la terminologie, pas de 'población'. Les 'poblaciones' sont les 'poblaciones callampa' (bidonvilles). (Les dirigeants) disent 'quartier' car il apparaît ainsi dans le programme et le programme est de quartier, mais les gens n'utilisent pas ce terme. Nous avons eu des conversations à ce sujet parce que 'quartier' c'est comme 'hauts quartiers' et, là, on introduit un nouveau terme qui ne correspond pas à la réalité des 'poblaciones' ou 'villas' » (le soulignement a été effectué par la personne interviewée) (Ana María Medioli, assistante sociale, membre de diverses associations de la société civile et directrice de l'ONG PROSAM, ex universitaire).

L'objectif n'est pas ici de réaliser une critique d'un processus tronqué par la délimitation conceptuelle de quartier dans le programme-pilote. Il est plus intéressant de poser un regard sur les définitions postérieures pour examiner s'il existe des mesures réparatrices ou compensatoires pour les cas où la définition de quartier, sous forme de « polygones », nuit à la cohabitation et à la réhabilitation d'un quartier. Lors du deuxième mandat présidentiel de **Michelle Bachelet (2014-2018)**, les termes se sont précisés, en se référant aux notions de « ville, logement et territoire »

dans le programme du gouvernement, et à la notion de « **zones prioritaires** » comme base pour définir les critères de focalisation.

« Dès le début du Programme et jusqu'à présent, les dimensions associées à la détérioration matérielle et à la vulnérabilité sociale ont déterminé la sélection de quartiers où s'est concentrée l'action du Programme. Ces critères se sont perfectionnés pour établir une méthodologie plus précise de focalisation territoriale, laquelle permet de définir **les zones prioritaires** considérées comme des **unités de gestion urbaine d'échelle intermédiaire entre la ville et le quartier** (le document le souligne). Avec cela, **on espère aller au-delà des limites du polygone du quartier**, en tenant compte que les quartiers sont des unités complexes localisées dans des fragments urbains plus grands, lesquels sont des éléments-clés pour déterminer les caractéristiques, les opportunités et les problématiques que présentent les quartiers » (MINVU, 2014 : 20).¹³⁸

Finalement, bien qu'au début, l'échelle du quartier était étrangère au niveau institutionnel, quant à la délimitation politico-administrative, et sous-valorisée, quant à la rentabilité politique en comparaison à la commune, l'inclusion de l'échelle du quartier dans l'action du MINVU a amené à la conséquence suivante (qui représente aussi une nouveauté) : le MINVU amplifie son travail en parvenant à adopter une nouvelle approche orientée vers **l'impact sur la population d'un territoire** des prestations qu'il offre (SUR Profesionales-Consultores, 2009). En effet, le programme dans sa nouvelle version 2014-2018 incorpore les leçons de la première phase, particulièrement l'intégration des quartiers aux unités de plus grande planification territoriale (zones prioritaires, communes, niveau intercommunal), dans le but d'accéder aux instruments de développement urbain d'échelle supérieure.

1.2 La nouvelle approche territoriale dans le programme *Quiero mi Barrio*

Une deuxième innovation du programme consiste à reconnaître les restrictions des politiques publiques *ministérielles*, qui correspondent aux lignes de financement – comme le sont entre autres les subventions pour le financement de travaux et les subventions pour la construction de logements – et au besoin de s'appuyer sur **une approche territoriale d'intervention** laquelle rend compte de la nécessité d'une intervention globale et multi-ministérielle sur les **territoires**.

En effet, cette approche territoriale, liée au travail participatif de la réhabilitation de quartier, facilite la convergence de divers instruments du MINVU, à laquelle s'ajoute également les composantes transversales proposées par le programme – participation citoyenne, identité, patrimoine culturel, environnement, sécurité citoyenne et connectivité numérique. Les composantes définissent par ailleurs un portefeuille de projets avec leurs budgets respectifs et leurs projets de mise en œuvre.

¹³⁸ Soulignement de la doctorante.

Comment cette nouvelle approche territoriale se définit-elle et se reconnaît-elle dans le PQMB ? Dans le cas de cette recherche, nous avons élaboré un résumé à partir des documents institutionnels et des entretiens (particulièrement ceux avec les fonctionnaires du MINVU et avec les universitaires-consultants qui ont réalisé les évaluations du programme), en identifiant les éléments centraux en rapport avec ce qui est considéré comme « approche territoriale ». À la différence de l'approche participative du programme, l'aspect territorial a été plus diffus et a nécessité de multiples révisions, non seulement à partir des informations recueillies au cours du travail de terrain, mais aussi à partir de ce que le programme entend par approche territoriale¹³⁹.

L'approche territoriale peut se définir génériquement comme la manière d'agir ou comme le traitement d'un problème public dans l'espace géographique et politico-administratif où il se trouve¹⁴⁰. En ce qui concerne cette recherche, elle se définit conceptuellement comme une perspective **d'action publique qui centre son attention sur les territoires présentant des problèmes de détérioration matérielle, de ségrégation urbaine et de vulnérabilité sociale** (DS N°14. 22.01.2007 ; MINVU, 2007a, 2008a, 2008b). À cela s'ajoute le type de réponse que l'institution attribue au problème public qu'elle tente de résoudre (soit « le traitement » dans la définition générique) : une **focalisation territoriale** des ressources et une **gestion urbaine globale et multi-ministérielle**¹⁴¹.

L'originalité de cette approche territoriale du PQMB est, premièrement, qu'elle pose sur la table le **débat *people versus place***, débat propre aux politiques publiques (investir dans les gens versus investir dans les lieux où ils vivent) (Donzelot et al, 2003). Deuxièmement, l'approche territoriale souligne le **contexte dans lequel se situe le problème**, qui, la plupart du temps, est complexe et multivarié. Enfin, troisièmement, cette approche montre la **relation entre acteurs et territoire** : les individus ne sont pas autonomes ni indépendants du contexte, mais bien influencés par les logiques qui les définissent et les dépassent, mais sur lesquelles ils agissent en réponse (Crevoisier, 2010)¹⁴². À ce sujet, l'approche territoriale ne se limiterait pas à choisir entre investir

¹³⁹ Les éléments nécessaires à la définition d'approche territoriale émergent d'abord des descriptions du programme et ensuite de l'étude des définitions présentes dans la bibliographie sur la sociologie des quartiers sensibles (Avenel, 2007) ; le regard comparatif sur les politiques socio-urbaines de France et des États-Unis (Donzelot et Jaillet, 1997 ; Bacqué, 2000 ; Donzelot et al, 2003 ; Kirszbaum, 2009 ; Authier, 2007 ; Crevoisier, 2010). Dans une étape postérieure, nous avons travaillé en identifiant les termes « approche programmatique », « approche d'intervention » et « territoriale », dans les divers documents du programme : études de suivis, leçons apprises (publications ministérielles, « Cahiers de quartier »), systématisation de forums et d'autres activités auxquelles a participé l'équipe du programme. (Décret N°14, 22.01.2007 ; MINVU, 2006a, 2007a, 2008a, 2008b ; SUR Profesionales, 2009 ; MINISTERIO DE HACIENDA, 2010).

¹⁴⁰ Définition personnelle à partir des termes génériques « approche » et « territoire ».

¹⁴¹ C'est pour cette raison que nous avons décidé de parler d'*approche territoriale* plutôt que de *territorialisation* des politiques publiques, notamment des politiques de quartiers, car l'intention ou la définition originale du PQMB a vraiment été de comprendre la réalité des quartiers et d'agir depuis le niveau territorial, et non pas seulement de faire « descendre sur le territoire » des équipements, des services dans une logique *top-down*.

¹⁴² Crevoisier (2010) propose une « économie territoriale » dans laquelle les individus ne seraient pas des agents autonomes agissant selon des modèles basés sur des suppositions et dans des contextes où a lieu un *ceteris paribus* (tout le reste est constant). L'auteur propose au contraire d'observer les thèmes de la société à partir d'une approche territoriale, car elle permet de penser l'économie dans son contexte. Les politiques publiques sont déterminées par des approches économiques et de management en ce qui concerne leur conception et leur évaluation. Il est intéressant d'observer qu'alors que l'économie et les approches de gestion publique tentent de simplifier au maximum la réalité afin de pouvoir la mesurer –

dans les gens ou investir les lieux où ils vivent. **L'approche territoriale serait intimement liée au participatif, car dans le domaine urbain il n'existe pas de territoire sans acteurs, ni de travail territorial sans interactions sociales.**

De quelle manière le programme décide-t-il de cerner et de développer les territoires ? Ceci ne représente pas une décision unilatérale, mais bien un processus de réflexion collective, chaotique, qui part de motivations professionnelles, politiques, revendicatives, partielles ou ministérielles et qui se nourrit d'un contenu plus complexe en essayant diverses orientations, certaines confuses, en instaurant des objectifs.

C'est un processus qui conduit à un **exercice de reformulation**, depuis le **développement d'un programme-pilote de réhabilitation de quartiers vulnérables** qui par la suite verra la définition du problème public visé, ainsi que la recherche de solutions pertinentes, efficaces et efficientes s'affiner. C'est ce que de nombreux interlocuteurs (non seulement les fonctionnaires du MINVU mais aussi les universitaires et des personnes d'ONG) ont appelé « une seconde étape du programme », « au moment où on commençait déjà à penser à la politique publique de réhabilitation de quartier », après avoir réalisé le pilote dans les 200 quartiers. Le lecteur pourra mettre en doute ce dernier argument, en objectant qu'un programme-pilote ne se réalise pas dans 200 quartiers, mais dans un nombre moins élevé.

1.2.1 Premier moment de définition de l'approche territoriale du programme : les quartiers vulnérables et le financement de l'offre

À ce premier moment de formulation du programme, trois éléments novateurs centraux définissent l'approche territoriale :

- Pour ce qui est du **problème public** qu'elle tente de résoudre, l'approche territoriale vise des **quartiers urbains vulnérables**, lesquels présentent une détérioration matérielle, une ségrégation urbaine et une vulnérabilité sociale.
- La **réponse** à ce problème implique une **focalisation territoriale** des ressources publiques ; les bénéficiaires sont les quartiers (au-delà d'une focalisation sociale individuelle et traditionnelle sur les personnes ou les familles/ménages). Dans ce premier moment, cette innovation se voit en plus renforcée par un **type de financement** : celui-ci est direct, va au-delà des subventions à la demande, lesquelles ont été utilisées par l'État chilien, en particulier par le MINVU depuis

contribuant ainsi à l'*accountability* – l'approche territoriale tente, de son côté, d'ajouter de la complexité à la vision de la réalité, amenant avec elle des orientations « globales » qui ne sont ni « possibles » ni « réalisables » pour les gestionnaires publics à tendance « néolibérale » (c'est-à-dire, avec une tendance à réduire la taille de l'État pour éviter des inefficiences, pour maintenir les équilibres macroéconomiques, etc.). Les approches globales des politiques publiques ne permettraient pas une simple et pleine mesure des résultats. Mis à part le fait d'être d'accord avec l'une ou l'autre position, l'exercice d'identifier leurs différences aide à la compréhension des tâches de l'État et du dilemme auquel sont confrontés les fonctionnaires, même si ceux-ci ont l'intention de réaliser un travail « global ».

des décennies. Cela correspond à une somme pour chaque quartier (300 millions de pesos chiliens, c'est-à-dire 440 000 euros).

- L'approche territoriale du programme considère les limites des politiques et des programmes ministériels ainsi que la nécessité d'une **gestion urbaine globale et multi-ministérielle**, étant donné la complexité que représente le problème dans les quartiers.

Le programme vise la nécessité d'un changement en matière de politiques socio-urbaines, dès le moment où **il reconnaît l'existence d'un problème** sur le territoire, ainsi que l'exprime le PQMB dans des descriptions initiales :

« Diverses études montrent un processus bien consolidé de ségrégation socio-spatiale au niveau des importants noyaux territoriaux urbains où se concentrent les problématiques d'inégalité, de détérioration urbaine et de vulnérabilité sociale » (MINVU, 2007a : 11).

L'État doit alors « prendre en charge » le problème et assumer un nouveau rôle, au-delà de celui de l'État « **subventionneur** », pour assumer un rôle **intégrateur**. Cela implique des interventions et des dépenses publiques plus importantes, rendues possibles parce que le déficit de logement a été dépassé en grande partie :

« (...) parce qu'il s'est aussi produit un changement durant ces 20 dernières années pour ce qui est des attentes de l'habitant, 'il ne me suffit pas qu'on me donne un toit n'importe où, je préfère continuer d'être un *allegado* – personne hébergée dans un foyer qui n'est pas le sien, normalement partie de la famille – (la personne interviewée parle d'elle comme d'un *allegado*). Ils commencent à valoriser certains biens et services urbains (...) c'était comme (dire) que nous pouvons nous permettre le luxe de faire cela parce que nous avons déjà résolu le problème du logement. Le discours était ainsi... » (Nelson Morales, sociologue, universitaire et consultant. Docteur en Géographie, Planification Territoriale et Développement Régional, Université de Barcelone. SEREMI MINVU RM (2006-2007), membre équipe PQMB-MINVU national. Militant du parti PPD).

Bien que la focalisation territoriale de la dépense sociale ait été un objectif dès le début des années 90, principalement au sein du FOSIS¹⁴³, avec des programmes tels que « Entre todos » (Entre tous), « Chile Barrio » (Quartier Chili) et « Apoyo a la Gestión Territorial » (Soutien à la gestion territoriale), le budget qu'était celui du FOSIS à cette époque s'est vu réduit et son travail n'a pas réussi à créer des synergies avec les autres secteurs qui avaient des programmes publics sur le territoire – comme sur une localité, une commune ou une région (Raczynski, 1995 : 263).

¹⁴³ Fonds Solidaire d'Investissement Social, créé le 26 octobre 1990, qui fait partie du ministère des Planifications, actuellement ministère du Développement Social. Sa mission est de gérer des stratégies pour le dépassement de la pauvreté et de la vulnérabilité des personnes, des familles et des communautés, en diminuant les inégalités de manière novatrice et participative. <http://www.fosis.cl/index.php/quienes-somos> Consulté le 4 août 2014. Le FOSIS soutient les personnes en situation de pauvreté ou de vulnérabilité qui cherchent à améliorer leurs conditions de vie. Selon leur nécessité, il développe des programmes dans trois domaines : l'entrepreneuriat, le travail et l'« habilité » sociale.

Quelques exemples de ces programmes sont : le « Programme de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunitario »¹⁴⁴ (Programme d'Amélioration Urbaine et d'Équipement Communautaire, du sous-secrétariat du Développement Régional-SUBDERE, ministère de l'Intérieur et de la Sécurité Publique), le « Programa de Asistencia Financiera a Condominios Sociales » (Programme d'Assistance Financière aux Copropriétés Sociales) et le « Programa Parques Urbanos » (Programme Parc Urbains), entre autres (Raczynski, 1995).

Pour ce qui est du deuxième élément, lié à la **réponse au problème** de la concentration des inégalités, de la détérioration urbaine et de la vulnérabilité sociale, le PQMB a représenté une innovation importante en ce qui concerne la modalité de financement ou d'investissement public ainsi que la gestion publique (ministère des Finances, 2010 ; SUR Profesionales, 2009). En premier lieu, la **focalisation territoriale de la dépense sociale** représente une nouveauté fondamentale quant au **rôle de l'État** : la protection sociale délivrée par l'État ne s'adressait plus seulement aux individus et aux familles, mais elle commençait à être comprise à l'échelle du territoire. Cet élément caractérise le gouvernement de Bachelet 2006-2010, définie par l'importance accordée à l'amélioration du système chilien de protection sociale.

En ce qui concerne les politiques publiques développées par le MINVU, elles ouvriraient à l'**urbanisme** un ministère **viviendista** (« logementiste ») qui jusqu'à présent avait principalement mis l'accent sur la construction de logements grâce aux subventions. En ce sens, le programme de quartier met en tension la structure institutionnelle et les mécanismes de financement du MINVU : d'une part, une nouvelle composante dans la structure organisationnelle doit être créée avec des attributions permettant d'accomplir l'objectif présidentiel de réhabilitation des quartiers (mesure 30 du Plan des 100 premiers jours de l'administration, présentée en décembre 2005).

D'autre part, le programme focalise ses fonds sur les quartiers et non sur les bénéficiaires individuels, assigna la dépense par l'investissement direct et **non à travers les subventions à la demande** focalisées sur l'individu¹⁴⁵. Ce type d'assignation de la dépense publique se développe uniquement durant la période 2006-2010. Dans l'évaluation du ministère des Finances de 2010, il est recommandé de « parvenir à une plus grande mobilisation des acteurs et des instruments, et de ne pas énoncer les ressources comme point de départ pour la participation des habitants dans un quartier »¹⁴⁶.

¹⁴⁴L'objectif du PMU est de mettre en œuvre des projets et des programmes qui créent de l'emploi et qui améliorent la qualité de vie de la population plus pauvre de pays, à travers des projets d'infrastructure urbaine d'une échelle plus petite et des projets d'équipement communautaire, selon les diverses réalités des communes. MANUAL DE PROCEDIMIENTOS DEL PROGRAMA MEJORAMIENTO URBANO Y EQUIPAMIENTO COMUNAL. SUBDERE, 1993 (Versión 2). <http://www.subdere.gov.cl/> Consulté le 29 septembre 2014.

¹⁴⁵ En effet, durant les années 80, le Chili instaure le premier programme au monde qui subventionne la demande d'acquisition de logements sociaux, programme qui est destiné aux ménages capables d'économiser et d'accéder à un crédit et qui fonctionne à travers la remise d'un voucher ou certificat.

¹⁴⁶ En effet, actuellement le programme de réhabilitation de quartiers du second gouvernement de Bachelet (2014-2018), est un programme de projets relevant de concours où se définissent préalablement les zones prioritaires par région. Cette nouvelle version du programme suscite la présentation de propositions pour le concours de 120 nouveaux quartiers, au sein des zones prioritaires des régions, à travers le Résolution Exempte N°1.909/2014. http://minvu.cl/opensite_20140214175813.aspx Consultée le 4 août 2010.

Pour ce qui est du troisième élément de l'approche territoriale – nécessité **d'interventions globales et multi-ministérielles** –, le PQMB se confronte à un contexte hostile, c'est-à-dire à « des quartiers urbano-populaires caractérisés par la présence de logements de bas standard, avec des carences et de grands déficits en matière d'équipements et d'infrastructures communautaires et publiques, localisés en périphérie et avec des résidents à bas revenus, fortement homogènes au niveau social » (SUR Profesionales-Consultores, 2009 : 24). C'est dans ce type de quartier que le MINVU prétend construire ou améliorer les équipements communautaires et les espaces publics, au sein desquels il existe des problèmes sociaux complexes qui mettent en danger la durabilité des infrastructures à construire – ce qui signifierait un retour aux investissements publics.

« En conformité avec le Programme du Gouvernement de la présidente Michelle Bachelet, le ministère du Logement et de l'Urbanisme s'est engagé à contribuer à l'amélioration de la qualité de vie des habitants des quartiers qui présentent des problèmes de détérioration urbaine et de vulnérabilité sociale, à travers la définition participative des plans de gestion de quartier orientés vers la récupération des espaces publics, de l'environnement urbain et des réseaux sociaux (...). Délimité à cette fin, est créé le Programme de Réhabilitation de quartiers, selon le Décret Suprême N°14 du 22.01.07, et commence sa mise en œuvre focalisée sur 200 quartiers, localisés dans 80 communes, dans toutes les régions du pays, grâce à un modèle d'intervention qui combine des critères d'intégralité, d'inter-ministérielle et de participation citoyenne. Avec cette mesure, on prétend parvenir, à l'échelle de quartier, à une plus grande intégration sociale et urbaine, avec des espaces publics récupérés, de meilleures conditions au niveau de l'environnement et des relations sociales renforcées » (MINVU, 2007a).

Le programme innove aussi de la manière suivante : il a requis une vision globale au moment d'instaurer la focalisation territoriale pour la récupération de quartiers vulnérables qui étaient socialement complexes. De ce fait, et comme le MINVU représente un seul secteur de l'État, le regard global est abordé à partir de la gestion multi-ministérielle et interministérielle, en intégrant d'autres instruments au sein du même ministère, comme le travail en coordination – dans la mesure du possible – avec d'autres ministères¹⁴⁷.

Bien qu'il existe une fragilité instrumentale en matière de gestion globale et multi-ministérielle, il s'agit de reconnaître que l'approche territoriale inaugure une nouvelle manière de faire des politiques publiques : commencent à se superposer positivement les actions du MINVU et celles d'autres ministères, du moins pour ce qui est de la prise de conscience et du discours. Ce qui est certain, c'est que le PQMB a transformé la manière de travailler au sein du MINVU et a activé des synergies qui autrement ne seraient pas apparues, bien que leur succès dépende de personnes ou d'initiatives circonstancielles.

¹⁴⁷ Bien que le MINVU se réfère parfois à la gestion multi-ministérielle et d'autres à la gestion interministérielle, celles-ci ne sont pas des synonymes. Les différences seront commentées au cours du chapitre 6.

1.2.2 *Deuxième moment de définition de l'approche territoriale du programme : Les « Avec Abri » et le financement à travers des fonds relevant de concours*

Mentionnons que les éléments novateurs de l'approche territoriale exposés précédemment – problème public, type de financement et type de gestion – diffèrent dans un deuxième moment du programme, vers la fin du mandat de Michelle Bachelet (2006-2010). Les deux éléments qui subissent des changements sont l'objet d'intervention, soit le problème public que l'on cherche à résoudre, et son type de financement.

En ce qui concerne ce dernier, il convient de redire qu'une fois le gouvernement de Bachelet arrivé à son terme en 2010, le ministère des Finances (2010) a recommandé d'en finir avec le financement direct, et d'utiliser les subventions à travers des appels à projets publics.

La différence fondamentale entre l'approche territoriale décrite au début, et celle traitée ici et qui correspond à la fin du PQMB, se situe autour du **problème public** à résoudre. Cette différence a été identifiée grâce à la révision des entretiens des informateurs-clés au sujet de la formulation et de la mise en œuvre du programme, lesquelles ne concordent pas avec l'information présente dans les documents institutionnels du MINVU du début du programme.

Au début du programme, on parle de quartiers à « bas revenus », avec « détérioration matérielle et vulnérabilité sociale », « périphériques », « socialement homogènes », etc. ; sont inclus comme concepts-cadres « l'intégration sociale », « l'amélioration de la qualité de vie », « l'amélioration des conditions de l'entourage » (MINVU, 2006a, 2007a ; SUR Profesionales-Consultores, 2009). Dans cette première étape, les **documents institutionnels problématissent autour de cette notion de « quartier vulnérable »** : quartier physiquement détérioré, situé sur des territoires socialement sensibles ou présentant des problèmes sociaux (chômage, mères adolescentes, consommation et trafic de drogues, insécurité, stigmatisation, entre autres).

Au contraire, dans le deuxième moment, le discours officiel du MINVU commence à se référer explicitement au problème des « Avec Abri » : des groupes à bas revenus parvenus à accéder à un logement social, mais qui subissent les effets négatifs d'une politique de logement centrée uniquement sur la réduction du déficit de logements (ségrégation spatiale, concentration de la pauvreté, désintégration sociale), en perpétuant et même en accentuant les problèmes sociaux (Institut du Logement, Universidad de Chile, 2005).

Ce qui suit peut paraître déconcertant : quand bien même la **totalité** des interviewés durant le travail de terrain sur la formulation du PQMB mentionne le problème des « Avec Abri » et/ou à Alfredo Rodríguez comme l'auteur du travail qui parvient à insérer dans le débat les effets négatifs de la politique du logement de réduction du déficit, ce n'est que vers la fin du programme que les documents institutionnels commencent à inclure explicitement cette image des « Avec Abri » comme base d'intervention du PQMB.

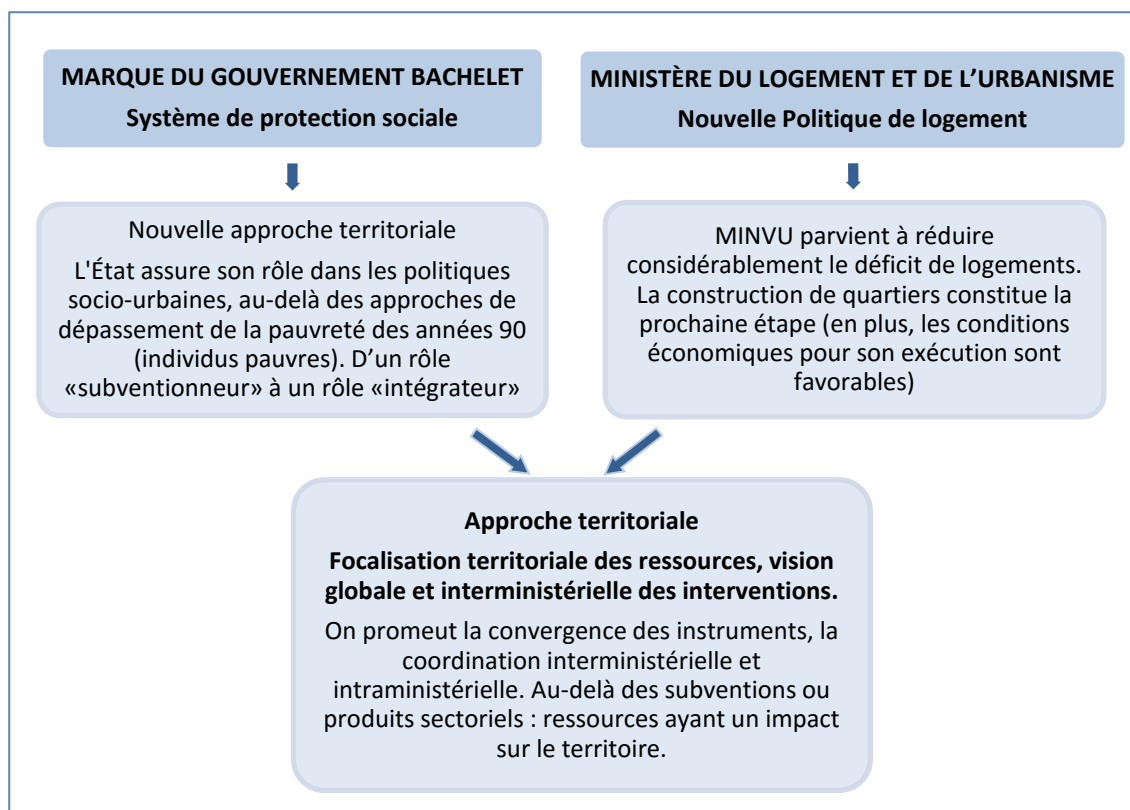
L'approche territoriale d'intervention et de focalisation de dépenses du PQMB répond plutôt à une perspective « *sectorcentrista* » – ou d'un ministère « *nombriliste* » – dans laquelle le « **territorial** » est considéré à partir de la politique ministérielle du MINVU, non à partir du même territoire : on construit non seulement des logements mais aussi des quartiers. Cela pose question lorsque l'approche territoriale proposée au début du PQMB ne se transforme qu'en une simple territorialisation de l'offre de biens et de services publics du MINVU, ministère qui est maintenant ouvert à offrir des espaces publics pour les quartiers plus déficitaires.

En effet, dans les premiers documents institutionnels du PQMB, l'approche territoriale, définie comme un type de focalisation des politiques sociales tendant à lutter contre la concentration de la pauvreté urbaine, ne se définit pas de cette manière, mais en partant de l'action du MINVU. De plus, ni dans le programme du gouvernement de la campagne présidentielle de Bachelet (octobre 2005), ni dans le discours de la présidente déjà élue (mai 2006), ne sont directement associés la création du PQMB avec les effets négatifs de la précédente politique de logement. On parle plutôt de « quartiers dégradés ».

« Pendant les 16 dernières années, nous nous sommes consacrés fondamentalement à construire des logements pour combler le grand déficit que nous avons. Maintenant nous nous concentrons à construire des quartiers. Nous voulons des quartiers sûrs, illuminés, avec des zones vertes et des espaces pour le sport et la vie à l'air libre. Plus de places, plus de parcs. Nous réparons les rues et les trottoirs. Nous éliminons les micro-décharges et nous stimulons les programmes de nettoyage et d'hygiène. Les chiliens ont le droit de vivre dans des environnements plus accueillants (...) Nous réhabilitons les quartiers consolidés qui avec le temps se sont détériorés (...) Il s'agit d'aborder peu à peu, avec créativité et avec la participation active des voisins, les actions nécessaires à l'amélioration des conditions de 200 quartiers dans tout le Chili » (Discours présidentiel de Michelle Bachelet, mai 2006).

Malgré le fait que l'approche territoriale ne soit pas construite à partir d'un problème public à résoudre (logique ascendante), mais plutôt à partir de ce que l'on peut offrir en tant que ministère (logique descendante), son apparition peut être interprétée comme une convergence entre la marque du gouvernement de Bachelet d'un État « intégrateur », qui doit avancer vers un système de protection sociale, et la nouvelle politique de logement, qui considère l'intégration sociale dans son discours et les quartiers comme une prochaine étape ou « un nouveau déficit » (voir figure suivante).

Figure N°20 : Apparition de l'approche territoriale : deux chemins qui convergent (politique de protection sociale du gouvernement et politique publique ministérielle du MINVU)



Source : élaboration personnelle.

Vers la fin de la campagne présidentielle de Bachelet et lors de l'installation du PQMB dans le MINVU, le discours au sujet de cette innovation territoriale s'articule autour de l'idée de la **construction de quartier**. On considère la nécessité croissante d'aborder le problème du logement social dans toute sa complexité au-delà de promouvoir uniquement l'accès au logement. **Néanmoins, on ne reconnaît pas encore, de façon directe, que l'on se trouve face à un problème de ségrégation socio-spatiale du stock de logements sociaux construits par l'État lui-même.**

En d'autres termes, la relation entre le PQMB et les « Avec Abri » n'a pas été mentionnée de manière évidente. En fait, une révision exhaustive de divers documents institutionnels du MINVU et du PQMB, datés entre le début de l'année 2006 et la deuxième moitié de l'année 2007, montre que les effets négatifs de la politique de logement précédente se posent de manière indirecte. **L'inégalité urbaine et la ségrégation seraient des effets « de l'accroissement des villes »**, de l'expansion urbaine, ou du reflet de l'inégalité sociale au Chili (théorie du miroir). Nonobstant, comme mentionné précédemment, c'est dans les entretiens réalisés durant l'année 2011, que les interlocuteurs, fonctionnaires ou ex fonctionnaires du programme ou du MINVU, reconnaissent ouvertement cette problématique comme la base ou l'une des raisons d'être du PQBM. Dans le tableau suivant, nous réalisons l'exercice comparatif entre les énoncés des documents (années 2005, 2006, 2007) et les propos issus des entretiens (année 2011).

Tableau N°29 : Les « Avec Abri » en tant que fondement pour la création du programme *Quiero mi Barrio* ? Quelques différences relevées entre les propos des documents institutionnels (années 2005-2007) et ceux des entretiens réalisés en 2011

<p style="text-align: center;">Documents institutionnels MINVU-PQMB Début 2006 à deuxième moitié 2007</p>	<p style="text-align: center;">Entretiens avec participants (directs et indirects) dans la formulation du PQMB, réalisés en 2011</p>
<p>Plan des 100 jours : 36 mesures de la candidate Bachelet pour ses 100 premiers jours au gouvernement. Mars 2006.</p> <p>Mesure 30 : « Nous initierons un ample programme d'interventions urbaines, en identifiant 200 quartiers à améliorer dans tout le Chili. Seront bénéficiaires les quartiers de Santiago tels que <i>El Volcán</i> (Puente Alto), <i>Santa Adriana</i> (La Florida) ou la <i>Villa Portales</i> (Quinta Normal) ; de Concepción des quartiers tels que <i>Boca Sur</i> (Gran Concepción) ; et de Valparaíso tels que <i>Placilla Rodelillo</i>.</p>	<p>Selon Paulina Saball, Sous-secrétaire du MINVU 2006-2010, le sujet était à la base de la promesse de Bachelet conjointement à deux autres : «... le premier, la vie quotidienne... une phrase très jolie citée dans les documents du MINVU 'le grand défi de mon gouvernement est que les gens vivent mieux'... le succès des politiques sociales n'a pas de rapport avec l'accumulation de choses faites, sinon qu'il représente l'expression des politiques dans la vie des personnes (...); et le deuxième, bien que lors du gouvernement de Lagos le thème fort était l'égalité des chances, lors de celui de Bachelet, le thème était le concept d'intégration sociale, le concept de protection sociale... la responsabilité de l'état qui consiste à garantir pour toutes les personnes certains services, certaines prestations. Et troisièmement, prendre en charge le fait que le succès de la Concertación qui consistait à vaincre le déficit de logement, n'avait pas nécessairement de corrélation en ce qui concerne la qualité; et ce qui était plus complexe était qu'il n'y avait pas nécessairement une corrélation en matière d'équité et d'intégration sociale (...) une des personnes ayant le plus inspiré cette critique a été Alfredo Rodriguez avec les 'Avec Abri' ».</p>
<p>Critères d'identification et de sélection des quartiers. Avril 2006.</p> <p>2. Les quartiers où intervenir Le programme d'intervention vise à améliorer les conditions d'intégration urbaine et de qualité de vie des habitants de quartiers concentrant une population ayant le moins de ressources et qui présentent une des problématiques suivantes :</p> <p>a) Quartiers avec détérioration matérielle, c'est-à-dire, avec un déficit d'infrastructures, une image environnementale dégradée et/ou avec des problèmes de liaison routière (à n'importe quelle échelle)</p> <p>b) Quartiers présentant une vulnérabilité sociale, c'est-à-dire qui concentrent des situations d'échec scolaire, de jeunesse désœuvrée, de mères adolescentes, de mères célibataires, de personnes âgées, de chômage.</p>	<p>« Si nous partons de comment s'est définie la politique à cette époque... on refaisait un calcul du déficit de logement... on assumait que cela fonctionnait déjà, qu'il y avait des programmes (...) ce n'était plus la plus grande requête (...) (l'idée était) d'assumer en premier les propres externalités ou les propres résultats négatifs qu'il y a eu à partir de la propre politique de logement en ce qui concerne les périphéries créées dans une bonne partie des villes, avec des logements, certains au-dessous du standard (...) et la génération de quartiers qui étaient négligés (...) (parce que) l'objectif était placé sur le fait de donner des logements neufs et un accès à ceux-ci pour les gens qui n'en avaient pas (...) on a estimé que le ministère devait faire un grand pas dans sa politique. Il y avait plusieurs antécédents provenant des propres résultats des évaluations internes au ministère, travaux tels que ceux de SUR (ONG) au sujet des 'Avec Abri', ainsi tout tendait à pousser le ministère à faire le grand pas... » (Claudia Bustos, sociologue, fonctionnaire du MINVU, membre du PQMB 2006-2010, actuelle Directrice Nationale du PQMB. Magister Desarrollo Urbano, PUC)</p>
<p>Termes de Référence. Phase II et III. Bureaux d'étude. 2006.</p> <p>Lignes directrices de base du programme : « En conformité avec le programme du gouvernement (...)</p>	<p>« ...une certaine conviction qu'il faut chercher des politiques, c'est qu'il faut résoudre ces problèmes à travers une politique qui cumule toutes ces pièces. Evidemment toute cette démarche interne qui à la</p>

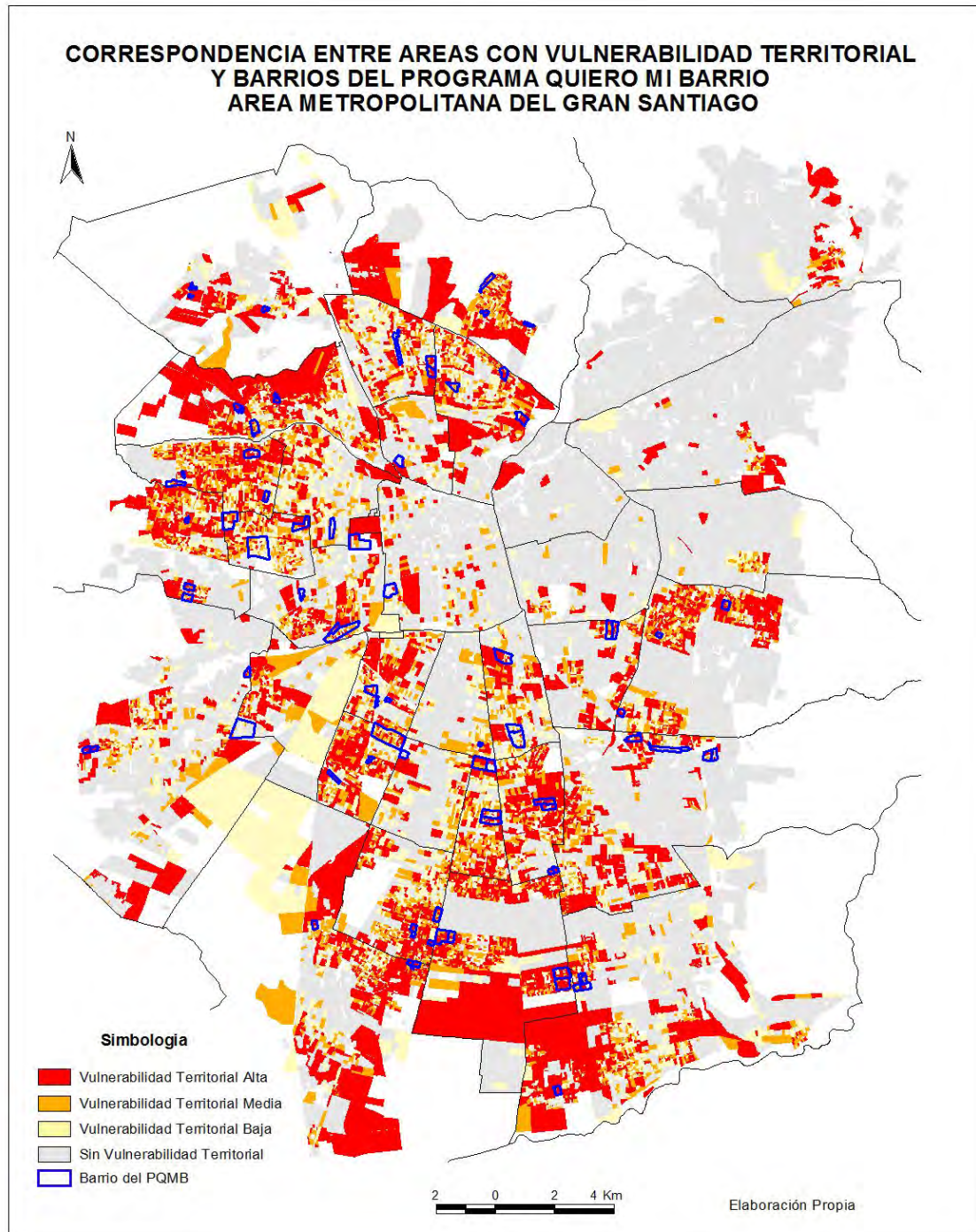
<p>le MINVU s'est proposé de contribuer à l'amélioration de la qualité de vie des habitants de quartiers présentant des problèmes de détérioration urbaine et de vulnérabilité sociale, à travers un processus participatif de récupération des espaces publics et de l'environnement urbain des familles (...). Encadré par cet objectif, le Programme de Réhabilitation de quartiers débute en se focalisant sur 200 quartiers avec détérioration urbaine, avec comme but d'améliorer leur niveaux d'intégration sociale à travers la participation de leurs habitants dans les initiatives de récupération des espaces publics et l'amélioration des conditions de l'environnement, en renforçant ainsi ses réseaux sociaux et de voisinage.</p>	<p><i>longue est la démarche qui surgit de la pression politique, parce que tu te confrontes à des conflits à résoudre, coïncide aussi idéologiquement avec l'apparition du livre d'Alfredo Rodriguez au sujet des 'Avec Abri'. Ainsi, il y a des thèmes qui éclatent de tous côtés, en plus d'une construction idéologique menée par Alfredo Rodriguez, laquelle parvient à réunir tous ces éléments et à leur donner une cohérence en matière idéologique et de réflexion historique. C'est-à-dire qu'il regroupe tous ces éléments et construit un récit au sujet de ce problème... »</i> (Luis Eduardo Bresciani, architecte, universitaire et consultant. Ex-fonctionnaire DDU-MINVU, coordinateur du programme urbain de l'équipe de campagne électorale de Bachelet (2005) ; Président du Conseil national du développement urbain au Chili 2014-2018. Master in Urban Design, Harvard University)</p>
<p>Séminaire 100 ans de Politique du logement. MINVU. Octobre 2006. Présentation Power point de Claudia Pinto (directrice exécutive PQMB 2006). Défis MINVU : (i) réduire le déficit de logement des familles en situation de pauvreté ; (ii) garantir la qualité des logements ; (iv) promouvoir l'intégration sociale.</p>	<p><i>« ... ce qui était super clair était le fait qu'il y avait une forte dissociation entre ce qu'était une politique de logement très réussie, qui produisait 100 mille subventions par an, et l'édification de quartiers en périphérie, avec des logements sociaux ségrégués et avec de graves problèmes... »</i> (Camilo Arriagada, sociologue, universitaire et consultant, ex fonctionnaire MINVU. Docteur en Sciences Sociales, Faculté latino-américaine de Sciences Sociales-FLACSO, Argentine)</p>
<p>MINVU, Description Programme Réhabilitation de Quartiers. Novembre 2007. Cadre de Référence et Orientations du programme, point b. La Régénération urbaine, contexte agenda ville : « La tendance de croissance de nos villes s'est traduite par une expansion territoriale, en repoussant constamment les limites urbaines et avec des zones de concentration résidentielle homogènes ; le cas le plus évident étant celui du Grand Santiago, qui illustre que dans la zone est de la ville se trouvent les secteurs de plus haut niveau socio-économique et dans les communes sud-ouest une plus grande concentration de logements sociaux. Ces variables se sont traduites pour l'habitant en des temps de trajets prolongés, du lieu de résidence aux centres, offrant des opportunités de travail, marquant les différences évidentes de développement en matière de qualité de vie (entourage, opportunité et accès aux services), entre les communes de plus grande concentration économique et les secteurs de plus grande pauvreté (...). Cette inégalité urbaine qui représente le reflet spatial des inégalités au Chili, produit d'importants degrés de mécontentement, représente une source de conflits sociaux ainsi que de violence (...). Dans ce contexte, les politiques urbaines devront continuer à réguler la croissance et le développement de nos villes, en vertu du bien commun, à protéger le patrimoine urbain et l'environnement ; mais il convient surtout de mettre en évidence et de centrer l'objectif sur les zones urbaines détériorées et ségréguées pour appliquer les politiques de régénération urbaine à toutes échelles (ville, commune, secteur, quartier).</p>	<p><i>«...le programme apparaît comme une réponse à la forte ségrégation résidentielle et aux problèmes de qualité qui existaient au niveau du logement... (survenus) à partir de la politique de logement qui s'est formée dès les années 70, en premier durant la dictature avec les éradications de 'campamentos' (bidonvilles) et la libéralisation des prix des terrains, et qui a progressivement configuré une ville où les groupes vulnérables ont peu à peu été exclus vers la périphérie... et cette situation a continué à s'accroître depuis le retour à la démocratie avec une politique de logement orientée notamment vers la résorption du déficit (...) (qui) a configuré une ville fortement ségréguée et ayant des logements avec d'importants problèmes de qualité et d'équipement (...) qui socialement générait une société avec peu de cohésion, avec des problèmes d'exclusion sociale, etc. Dans un contexte où le déficit avait été largement comblé durant les 20 ans qu'a duré une politique de logement intensive menée par des gouvernements de la Concertación, tu pouvais alors te permettre de penser qu'on pouvait avancer au-delà du déficit et définir comme thèmes centraux l'équité, la qualité, l'intégration urbaine »</i> (Daniela Aguirre, sociologue, ex fonctionnaire du MINVU, membre du PQMB SEREMI RM et Niveau National).</p>

Comme mentionné plus haut, des arguments sur la question des « Avec Abri » apparaissent dans les documents institutionnels, mais seulement une fois bien entamé le gouvernement de Michelle Bachelet 2006-2010. Par exemple, dans la publication au sujet du 2^{ème} Forum International de Réhabilitation de quartiers (MINVU, 2009), Luis Eduardo Bresciani, Chef de la Division du Développement urbain au sein de laquelle se développe le PQMB dès la deuxième moitié du gouvernement de Bachelet, signale :

« Le programme de réhabilitation de quartiers représente la reconnaissance publique de cette grave concentration de détérioration sociale, de ségrégation et de dégradation matérielle, comme le montre la sélection de quartiers que nous soutenons à travers le Programme Quiero mi Barrio. Bien que nous soyons fiers de nos politiques de logement et d'accès au logement, nous prenons en charge les effets négatifs qu'elles ont provoqués dans le passé. Aujourd'hui, nous pouvons nous poser de nouveaux défis de réhabilitation et de qualité urbaine, parce que nous avons déjà résolu le problème de la quantité et de la précarité en termes du logement » (MINVU, 2010b : 80).

Pour finir, il est intéressant de revoir les cartographies suivantes qui montrent les ensembles de logements sociaux de la Région Métropolitaine et les zones identifiables par une plus importante dégradation matérielle spatiale (dans la première carte), et par leur plus importante vulnérabilité socio-territoriale (dans la deuxième carte). Dans les deux cas, nous pouvons visualiser la **non-correspondance spatiale** entre les territoires les plus vulnérables, ou les plus détériorés – dans lesquels se situent une grande partie des ensembles de logements sociaux et le groupe des « Avec Abri » – et les **87 quartiers du PQMB** qui ont été considérés durant la période 2006-2010.

Figure N°22 : Les « Avec Abri » en tant que fondement pour la création du programme *Quiero mi Barrio* ? Exemple 2. Correspondance entre zones montrant vulnérabilité territoriale et quartiers du programme



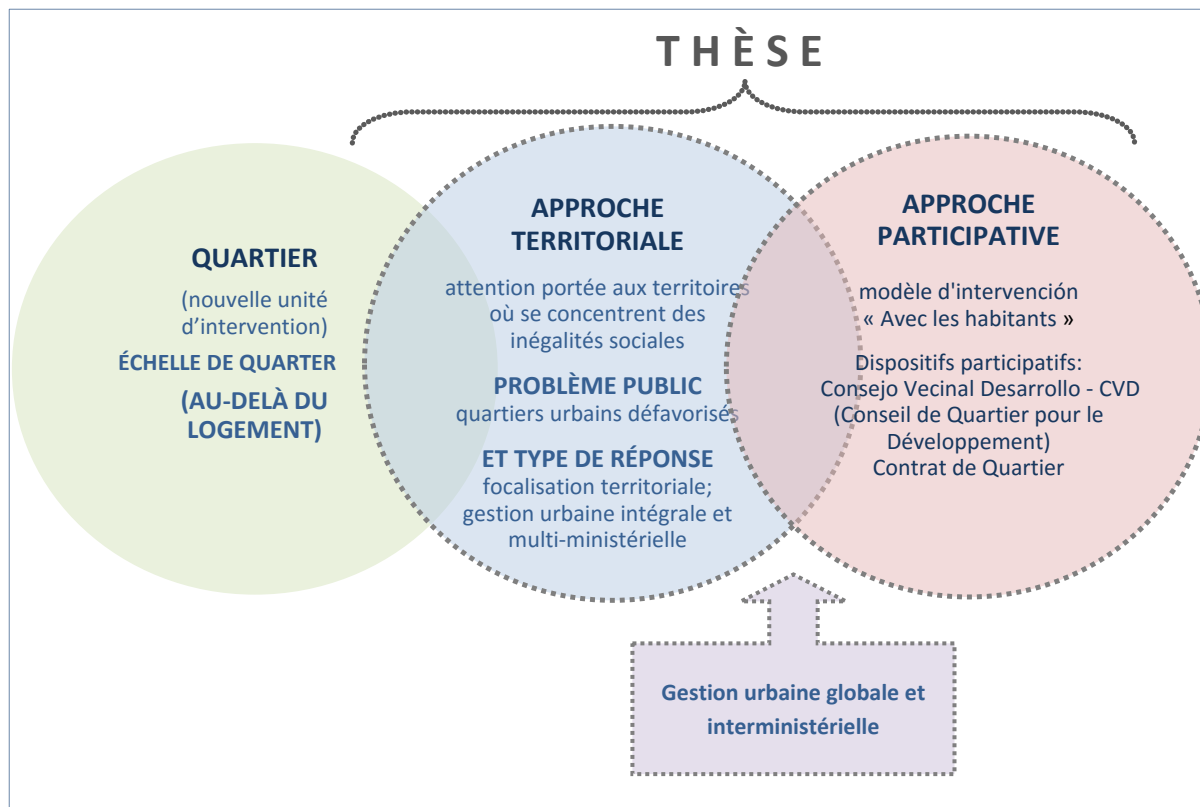
Source : Monsalve, 2010. Titre de la carte « CORRESPONDANCE ENTRE LES ZONES AVEC VULNÉRABILITÉ TERRITORIALE ET LES QUARTIERS DU PROGRAMME QUIERO MI BARRIO. ZONE MÉTROPOLITAINE DU GRAND SANTIAGO ». **Étiquettes dans la carte** : rouge : haute vulnérabilité territoriale ; orange : moyenne vulnérabilité territoriale ; jaune claire : basse vulnérabilité territoriale ; gris clair : absence de vulnérabilité territoriale ; carré blanc délimité en bleu : quartiers du PQMB.

En résumé, les « Avec Abri » constituent une problématique pour la création du PQMB, mais en matière de construction de son contexte et de son discours elle n'apparaît que vers la fin du programme-pilote, et non au moment de sa conception ou de la sélection des quartiers dans lesquels le programme intervient au début. Cela constitue-t-il une contradiction dans la politique socio-urbaine de la période 2006-2010 ? Pour quelles raisons les discours sont-ils si différents entre les documents institutionnels et les déclarations des interviewés ?

Nous ne portons pas de jugement de valeur au sujet d'une probable inconséquence de la part des autorités de l'époque en matière de prise en charge des externalités négatives des politiques de logement précédentes, mais rappelons que diverses personnes interrogées pendant la première étape du travail de terrain mentionnent que l'origine du PQMB remonte à quelques années avant 2006, bien avant que les « Avec Abri » n'apparaissent comme élément déclencheur du processus de genèse du programme, en mentionnant différents faits ou transformations quant à la politique de logement chilienne. En outre, il est évident qu'il y a eu un facteur politique de campagne, comme nous l'avons déjà mentionné dans le chapitre 5.

Le schéma suivant montre la manière dont l'approche territoriale est intimement liée à l'approche participative : il n'existe pas de territoires sans acteurs, ni de travail territorial dans lequel n'aient lieu des interactions sociales. De plus, la gestion urbaine globale et interministérielle suppose de travailler selon le principe de gouvernance démocratique territoriale – ceci sera développé plus bas – laquelle signifie un équilibre entre l'État, le marché et la communauté lors de la prise de décision et de la gestion du territoire.

Figure N°23 : Trois éléments innovateurs du programme *Quiero mi Barrio*



Source : élaboration personnelle.

1.3 La nouvelle approche participative du programme *Quiero mi Barrio*

Qu'y a-t-il de neuf en ce qui concerne l'approche participative du PQMB ? En premier lieu, il est nécessaire de préciser que la perspective participative identifiée dans le programme va au-delà de la composante méthodologique transversale « participation citoyenne » – conjointement aux composantes d'identité et de patrimoine, d'environnement, de sécurité et de connectivité numérique. La participation, en ce sens, est considérée comme un processus méthodologique à travers lequel la réhabilitation de quartier est développée (DSN°14, 2007). Ce processus implique une série d'activités nécessaires à la mise en œuvre, de la part des exécutants du programme, parmi lesquelles se trouvent les événements informatifs, les ateliers participatifs de conception d'espaces publics, les processus de capacitation pour les organisations du quartier, etc. (MINVU, 2007c)¹⁴⁸.

¹⁴⁸ Ajoutons la précision apportée par Delamaza (2010) qui signale que la participation se réfère aux mécanismes concrets à travers lesquels la société civile peut devenir acteur du public (Delamaza, 2010 : 22).

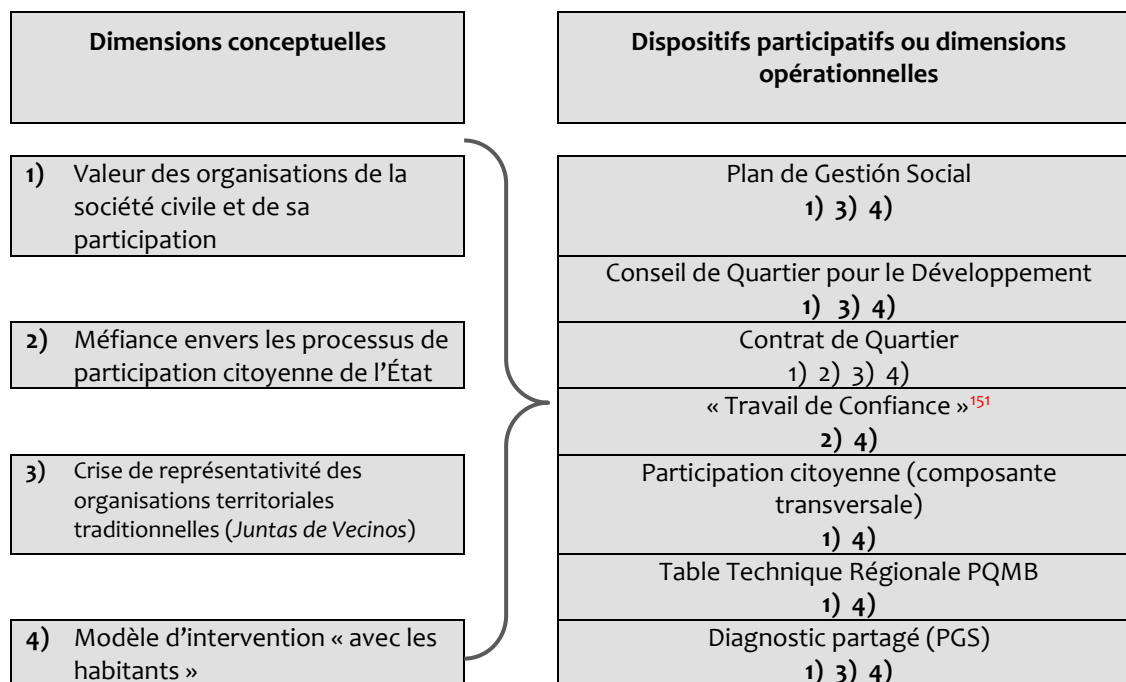
L'approche participative se réfère à la manière de traiter le problème public identifié, action qui requiert l'implication de personnes, de groupes et d'institutions qui font partie du territoire sur lequel on agit, et où donc, ces acteurs ont le droit de prendre des décisions qui concernent ce territoire. Le modèle participatif du PQMB mobilise diverses dimensions derrière les dispositifs créés et installés : non seulement la méthodologie de travail participatif mais aussi le rôle de la société civile ; non seulement l'implication des acteurs concernés, soit les *stakeholders*, mais aussi le principe de droit universel de participation des citoyens dans la vie publique et la politique de son pays (CEUT & SUR-Maule, 2014).

La nouveauté du modèle participatif du PQMB est que la participation représente un principe fondamental qui détermine la manière de traiter le problème public des quartiers vulnérables : **il n'est pas possible de réaliser une réhabilitation sans l'implication des habitants et des acteurs qui sont liés au territoire où l'on agit**. Les composants qui instaurent la position de cette action publique urbaine en ce qui concerne la participation, sont les suivantes (MINVU, 2007c ; DSN¹⁴⁹, 2007 ; SUR Profesionales-Consultores, 2009 ; ministère des Finances, 2010) :

- a. Le programme reconnaît la valeur des associations de la société civile et leur participation dans la définition et la priorisation des interventions
- b. Les habitants se méfient des processus de participation citoyenne mise en œuvre par le gouvernement, après des attentes déçues mises dans les gouvernements précédents de la *Concertación* des partis pour la démocratie
- c. Un élément non déclaré explicitement dans les documents officiels du programme, mais cependant présent dans les entretiens des première et deuxième étapes du travail de terrain, consiste en la crise de représentativité des associations territoriales traditionnelles ou *Juntas de Vecinos*¹⁴⁹. Le programme a donc dû créer une figure organisationnelle plus représentative dans laquelle toutes les associations du quartier pourraient participer
- d. Reconnaître ces éléments implique la création d'un « modèle d'intervention avec les habitants ».

¹⁴⁹ Ce qui est mentionné dans les descriptions du programme est qu'il n'existe pas de confiance envers les institutions publiques ni envers les associations locales (en général), ce qui se traduit par de bas niveaux d'organisation sociale et de participation (MINVU, 2007c).

Figure N°24 : Dimensions conceptuelles et opérationnelles de l’approche participative, proposées par le programme Quiero mi Barrio¹⁵⁰



Source : élaboration personnelle.

En premier lieu, le programme reconnaît la valeur des associations sociales à travers le **Plan de Gestion Sociale** (PGS), dont l’objectif est d’améliorer les niveaux d’intégration sociale, de promouvoir la participation des habitants dans la réhabilitation du quartier et de renforcer les réseaux sociaux et de voisinage (DS N°14, art.3 ; MINVU, 2007c). Le **Conseil du Quartier pour le Développement** (CVD) et le **Contrat de quartier** ont été les plus importants dispositifs proposés par le programme, car ils impliquaient l’attribution d’un pouvoir aux habitants et aux associations du quartier. Tous deux possèdent une légitimation légale, ce qui implique que les citoyens peuvent faire valoir leurs droits en cas de manquement – plus loin, nous allons décrire comment ces dispositifs surgissent. Nous pouvons aussi considérer la **Table Technique Régionale** du PQMB, au sein de laquelle le CVD participe à l’approbation du Plan Global du Quartier, ainsi qu’à la coordination de l’exécution des projets et celle des agendas de travail. Dans cette instance participative, le CVD travaille avec le Secrétaire Régional Ministérielle MINVU, la municipalité et l’équipe exécutive du programme (MINVU, 2007c).

¹⁵⁰ Les quatre dimensions conceptuelles sont concrétées à partir d’une ou plusieurs dimensions opérationnelles.

¹⁵¹ Tel que mentionné dans le chapitre 3, voici quelques exemples de « travaux de confiance » : la construction de petites places, la récupération de façades ou le changement des luminaires des réseaux d’éclairage public des quartiers.

En deuxième lieu, la **méfiance citoyenne envers les processus participatifs de l'État** – due en grande partie à l'insatisfaction au regard des interventions inachevées – est surmontée grâce au Contrat de Quartier et au « Travail de Confiance », ce dernier devant être « construit au début de la première phase, ayant pour but l'acceptation initiale du Programme de la part des voisins » (MINVU, 2008a : 21). Dans le cas du Contrat de Quartier, nous devons souligner le rôle de l'autodiagnostic partagé :

« (...) un autodiagnostic communautaire qui permettra d'avoir une vision plus globale de la réalité à aborder et qui orientera vers la manière la plus adéquate de pénétrer dans le quartier pour établir des relations de confiance parmi les acteurs concernés... » (MINVU, 2008a : 9).

Encadré N°12

Définitions des dispositifs participatifs les plus importants du programme Quiero mi Barrio

« **Conseil de Quartier pour le Développement (CVD)** : organisation communautaire fonctionnelle constituée en accord à la loi N°19.418 qui agira en représentation du quartier, constituée par des représentants d'organisations sociales, des acteurs locaux concernés et des personnes d'entités publiques ou privées impliquées sur le territoire. La Secrétaire Régionale Ministérielle du Logement et de l'Urbanisme agira en tant que secrétaire technique » (Décret Suprême N°14, article 2, point a, 2007).

« **Contrat de Quartier** » : Document signé par le Conseil de Quartier pour le Développement, par le Secrétaire Régional Ministériel du Logement et de l'Urbanisme, ci-après le SEREMI du Logement et de l'Urbanisme, en tant que représentant de la Table Régionale et le maire respectif, qui devra contenir comme projet global un plan de gestion des travaux et un plan de gestion sociale, avec des délais et des coûts définis, lequel sera mis en place avec des ressources propres au programme » (Décret Suprême N°14, article 2, point d, 2007).

La proposition programmatique susceptible de surmonter la **crise de représentativité des organisations territoriales traditionnelles** (*Juntas de Vecinos*), se concrétise dans la création du CVD, répondant à la « détérioration des relations sociales, la méfiance envers les institutions et envers les propres organisations locales qui entraîne des bas niveaux d'organisation et de participation sociale » (MINVU, 2007a : 11).

La quatrième composante de l'approche participative identifiée est le **modèle d'intervention « avec les habitants »**. Ce modèle se matérialise grâce à plusieurs dispositifs exposés précédemment lesquels servent aussi à l'opérationnalisation des autres dimensions de cette approche participative du programme : **CVD** et **Contrat de Quartier**, puisqu'ils impliquent de déléguer un quota de pouvoir pour la prise de décisions et pour l'*accountability* des projets développés par l'État. Dans cette **cogestion ou coproduction du territoire**, nous devons également signaler le **Diagnostic partagé** du quartier lors de la première phase du programme, lequel inclut non seulement une étude technique réalisée par les exécutants du programme, mais

aussi un autodiagnostic avec la participation des habitants. En suivant la même ligne, il existe aussi un rôle de **contrôle social ou de coproduction dans le Plan de Gestion des Travaux**, principalement en collaborant à l'inspection des travaux pendant leur construction.

« Pendant la deuxième phase, le travail de l'équipe d'exécutants (...) doit approfondir le lien avec les voisins du quartier qui a commencé à être instauré lors de la première phase, en consolidant la confiance, en construisant des réseaux, en renforçant les organisations sociales ainsi que ses dirigeants et ses leaders naturels, en approfondissant les méthodologies qui permettent d'obtenir les résultats définis avec la plus grande participation possible des voisins, et en accord avec la dynamique socioculturelle du quartier, ainsi que de traiter les composantes transversales, connecter les voisins au processus de mise en œuvre des travaux, etc. Pour l'accomplissement de tout cela, il est nécessaire d'établir une relation de travail conjoint avec le CVD, quant à la définition et au suivi du Contrat de Quartier, tant pour les travaux d'infrastructure que pour les activités sociales » (MINVU, 2008a : 9).

Finalement, la **composante transversale de la participation citoyenne** aide aussi à traduire dans la pratique cette dimension de coproduction : « La viabilité dans le temps de la réhabilitation des quartiers dépend de l'identification des habitants aux projets, ainsi que de leur participation active à leur définition et à leur priorisation » (MINVU, 2008b : 9).

Certainement, les dimensions conceptuelles et opérationnelles de l'approche participative ont-elles été critiquées par rapport à leur résultat, ainsi que questionnées au sujet du rôle qu'elles ont réellement eu dans le processus programmatique. Une des principales critiques porte sur la figure du CVD : l'intention de l'État de valoriser les associations sociales et le discours d'approfondissement démocratique a été mise en doute, le CVD se transformant plutôt en un instrument nécessaire à la mise en œuvre et à l'entretien de projets d'infrastructures réalisés par le PQMB.

De même que l'approche territoriale du PQMB, l'approche participative a subi des **transformations conceptuelles pendant le processus de mise en œuvre**. Ces transformations sont plus « modérées », moins généralisables à la situation de chaque quartier, et moins déterminantes que dans le cas de l'approche territoriale, puisque ce sont des changements de définition qui proviennent de l'interaction avec la réalité des quartiers et non de décisions politiques et/ou ministérielles, comme dans le cas de l'approche territoriale. Les modifications de l'approche participative peuvent être identifiées à partir des entretiens avec les personnes ayant participé à la formulation (première étape du travail de terrain) et au développement, ainsi qu'à la reformulation des objectifs du programme (première et deuxième étapes du travail de terrain).

Nous décrivons trois moments dans la définition de l'approche participative : le **modèle d'intervention « avec les habitants »** ; l'amélioration des relations sociales et de la « **convivialité dans le quartier** » ; et finalement, le **renforcement des associations communautaires pour la gestion durable des quartiers**. Ces trois moments révèlent un exercice institutionnel qui consiste à réviser « ce qui est réellement en train de se faire dans la pratique ». De ce fait, plus qu'une redéfinition pour des raisons et des stratégies politiques – comme dans le cas de l'approche

territoriale dans laquelle les « Avec Abri » n'apparaissent pas comme des éléments évidents au début – c'est une redéfinition rétro-alimentée par la mise en œuvre du programme.

1.3.1 **Premier moment de définition de l'approche participative du programme : le modèle d'intervention « avec les habitants »**

En ce qui concerne ce premier moment, il est nécessaire de rappeler le contexte dans lequel l'approche participative de PQMB est née. Premièrement, un **contexte politique**, au milieu des années 2000, dans lequel a lieu une crise à l'intérieur de la *Concertación* des partis pour la démocratie (de tendance centre-gauche); et deuxièmement, un **contexte ministériel**, c'est-à-dire, un ministère du Logement et de l'Urbanisme qui, dans le passé, n'avait pas développé de manière significative la participation citoyenne, et qui procédait en grande partie à la distribution de subventions individuelles au logement, en maintenant une relation État-citoyen (bénéficiaire) assez succincte.

a. **Contexte politique**

En ce qui concerne le contexte politique, après seize ans au pouvoir et face à la possibilité imminente de le perdre, le défi de Michelle Bachelet pendant sa candidature en 2005 a été de se légitimer en tant que candidate présidentielle et de se différencier de son prédécesseur, le président Ricardo Lagos. À la différence de Lagos, auquel on avait associé l'image des projets *Bicentenario* (projets pour célébrer les 200 ans de l'indépendance du Chili en 2010), ou des grands projets d'infrastructure mais peu de participation, **un nouveau style Bachelet devait s'imposer** : un gouvernement plus participatif, plus proche des habitants, marque ou caractéristique finalement nommée le « **gouvernement des citoyens** » (Programme du gouvernement de Michelle Bachelet, octobre 2005 ; Silva, 2007). Dans ce contexte, le PQMB répondait non seulement à une exigence ministérielle (c'était ce qu'il fallait faire), mais aussi à une stratégie politique de Bachelet : pour ce qui est du rapprochement des habitants à leur territoire, ainsi que du « **faire avec** » ou du **gouverner avec les citoyens**.

« Quiero mi Barrio s'ajuste très bien à l'esprit du gouvernement, c'est-à-dire, la communauté, la participation, l'échelle locale (...) la chose citoyenne... » (Luis Eduardo Bresciani, architecte, universitaire et consultant. Ex-fonctionnaire du DDU-MINVU, coordinateur du programme urbain de l'équipe de campagne électorale de Bachelet (2005) ; Président du Conseil national du développement urbain au Chili 2014-2018. Master in Urban Design, Harvard University).

« (...) Il avait aussi un rapport avec un certain discours que la Présidente avait prononcé lors de la campagne (présidentielle), dans lequel elle disait 'le temps des grandes travaux est fini, maintenant viennent les travaux à échelle humaine', elle les a nommés ainsi... 'où les citoyens sont partie prenante de la construction de la ville'... il avait aussi à voir avec tout ce qui a caractérisé notre grand étatiste,

Ricardo Lagos, et les grands travaux, pharaoniques, d'intervention dans la ville... » (Nelson Morales, sociologue, universitaire et consultant. Docteur en Géographie, Planification Territoriale et Développement Régional, Université de Barcelone. SEREMI MINVU RM (2006-2007), membre équipe PQMB-MINVU national. Militant du parti PPD).

« (...) La candidature de Michelle crée un certain enthousiasme chez de nombreuses personnes, enthousiasme de provoquer un tournant, un tournant de type citoyen, pour une plus grande intégration, une plus grande participation sociale (...) nous sentions tous que la qualité de la politique publique devait changer, il devait y avoir un changement qualitatif, je crois que cela n'était pas le patrimoine d'un seul groupe... il y avait diverses conversations parallèles, toutes visaient ce facteur de citoyenneté dans le processus de prise de décision. Nous parlions tous de rôle principal social » (Álvaro Riffo, sociologue et consultant, ex fonctionnaire du DPU-MINVU, ex membre du PQMB).

« Enfin, après avoir révisé et connu ce programme en Belgique... (je me suis dit) pourquoi allions nous inventer un nouveau programme, pourquoi n'observerions-nous pas de quelle manière un programme de cette nature pourrait être utile pour faire face à un problème de ce type, et... en mettant au centre du débat, le thème de la construction d'un contrat de quartier... la contractualisation comme un outil de durabilité des accords politiques d'un gouvernement avec la communauté ; et comme outil pour l'articulation de l'investissement public, avec tout ce que cela entraîne : avec un contrôle citoyen, une transparence de l'investissement, mais d'un autre côté, aussi, la co-responsabilisation des différents acteurs en ce qui concerne la coproduction du territoire » (Genaro Cuadros, architecte, universitaire et consultant, ex fonctionnaire du MINVU et membre du PQMB. MSc. en Urbanisme et développement territorial, Université Catholique de Louvain-la-Neuve).

En ce sens, l'approche participative du PQMB ouvre un débat sur la participation citoyenne développée pendant les gouvernements démocratiques chiliens depuis les années 90, et qui pourrait se résumer comme une **transition de la protection de la démocratie (1990-2000) vers la réanimation ou revitalisation de la société civile (2002-2010)**. Cette transition est intéressante à observer, puisque c'est dans le contexte des processus démocratiques du début du XXIème siècle que surgit la question du rôle des associations de la société civile, plus particulièrement en ce qui concerne la réhabilitation de quartiers au Chili.

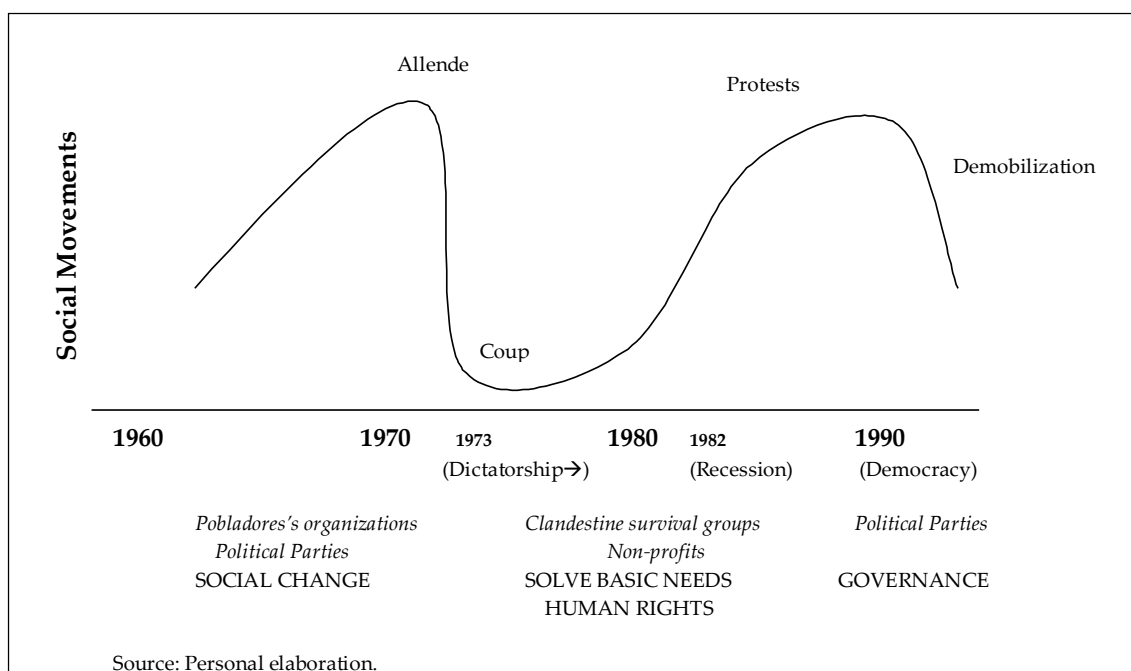
Dès l'an 2000, et après dix ans de démocratie, le discours sur l'implication des habitants dans les politiques publiques a évolué en partant des processus de participation citoyenne dans les programmes et les projets développés par l'État vers le renforcement et l'implication de la société civile dans la prise de décisions. Ce qui motive ce changement d'approche est, en premier lieu, ce que certains ont nommé la crise de représentation des organisations traditionnelles au niveau du territoire, particulièrement les *Juntas de Vecinos* (associations de voisins). Cela signifie que l'État n'aurait pas un « **partenaire légitime** » avec lequel travailler la participation. Le PQMB a considéré qu'une nouvelle figure associative devait être créée au niveau du territoire, laquelle permettrait d'assurer une participation représentative de l'ensemble des habitants d'un quartier.

En deuxième lieu, ce changement d'approche a aussi été motivé par le « **manque d'un partenaire** » au niveau communautaire de base avec laquelle développer les processus de participation citoyenne dans les programmes de l'État : il n'y avait simplement pas d'organisations qui s'impliquaient dans ces processus. Cependant, cette affirmation, très présente parmi les

fonctionnaires publics de la période de transition vers la démocratie (fin des années 90 et début des années 2000), a été questionnée à partir des résultats des recherches menées par d'institutions telles que le PNUD, la CEPAL et d'autres auteurs au niveau international. Ces études ont mis en évidence les processus de démobilisation sociale survenus une fois installée la démocratie au Chili, processus qui ont été encouragés par l'État lui-même. Selon Paley (2001), au retour de la démocratie, l'État chilien utilise la participation comme un instrument pour mener l'action des citoyens afin que celle-ci soit compatible avec les programmes d'ajustement structurel et de privatisation (voir la figure N°25). Ce même argument est développé par Delamaza (2010) qui signale que :

« Pendant la transition chilienne, s'est produit un paradoxe : la société civile a montré des degrés relativement élevés de mobilisation pendant la période militaire et ensuite a souffert d'une importante désaffection, laquelle a donné lieu à un phénomène de désenchantement (...) ainsi a-t-on observé une progressive dépolitisation de cette société civile, traditionnellement associée aux acteurs politiques » (Silva 2004 ; Tedesco, 2004, in Delamaza, 2010 : 89).

Figure N°25 : Évolution des mouvements sociaux au Chili. Période 1960-1990



Source : élaboration personnelle basée sur Paley, 2001 et 2008 ; Delamaza, 2010.

D'autre part, une étude sur le secteur à but non lucratif au Chili, réalisée par l'Université John Hopkins et le PNUD au Chili (Irrázaval et Salamon, 2006), met en évidence l'existence d'une société civile chilienne riche et diversifiée et un volontariat considérable, le Chili montrant la plus grande participation de volontaires en Amérique latine. De ce fait, ce qui advient n'est pas un manque de partenaire avec lequel réaliser les processus de participation citoyenne incités par

l'État, mais un désintérêt croissant de la population à participer à des processus qui, généralement, sont purement informatifs – ou au plus consultatifs – et redondants (chaque ministère réalisant des processus de participation déconnectés les uns des autres), en créant des attentes qui dans la plupart des cas ne sont pas suivies d'effets.

En résumé, la première période **1990-2000** de transition démocratique se caractérise par une « **protection de la démocratie** », avec pour effet une démobilisation de la société civile alimentée par l'État ; et la deuxième période **2000-2010**, se caractérise par une « **réanimation de la société civile** », initiée par l'État lui-même, qui répond au questionnement sur la qualité de la démocratie quant à sa gouvernance et sa capacité à maintenir la cohésion sociale.

En ce qui concerne la première période 1990-2000, certains auteurs signalent que les processus de démobilisation de la société civile pendant la transition démocratique n'ont pas été provoqués par le gouvernement chilien, mais plutôt *alimentés* ou *encouragés* par celui-ci : tandis que durant la dictature, la principale mobilisation de la société civile était représentée par les manifestations actives contre le régime, pendant les premières années de la démocratie de nombreuses organisations communautaires ont arrêté de fonctionner, et les citoyens seraient « rentrés chez eux » (Paley, 2001). Cependant, à cela s'oppose la vision d'autres auteurs¹⁵² – et de plusieurs personnes interviewées dans le cadre de cette thèse – qui affirment que le but principal des premiers gouvernements de la « **démocratie négociée** » ou de « **la sortie pactée du régime militaire** » (Delamaza, 2010 : 235), a été d'éviter les manifestations et les mobilisations de la citoyenneté pour ainsi prévenir un potentiel retour à la dictature. En général, telle était la sensation dans la vie sociopolitique du pays : au lieu de protester dans la rue, on devait « faire la queue »¹⁵³ pour demander à l'État les services et les biens publics dont les citoyens avaient besoin.

D'autre part, en ce qui concerne la « **réanimation de la société civile** » pendant la période 2000-2010, sans aucun doute, un des facteurs institutionnels ayant joué un **rôle dans l'apparition des manuels d'instruction de participation citoyenne**, ont été les **organismes internationaux de financement**, aussi appelés banques multilatérales de développement, telles que la Banque Interaméricaine du Développement (BID) et la Banque Mondiale. En particulier, il convient ici de témoigner du rôle prépondérant qu'a eu la BID en exigeant des processus de participation citoyenne dans les projets publics d'infrastructure qui parvenaient au Système d'Évaluation d'Impact Environnemental chilien (SEIA), plus spécifiquement au sein du ministère des Travaux Publics (MOP).

« L'unique corps légal cohérent de participation citoyenne dans la gestion des politiques publiques est le contenu présent dans la Loi sur les Bases de l'Environnement qui se réfère à la participation de la communauté dans le Système d'Évaluation d'Impact Environnemental (SEIA) auquel doivent se soumettre les projets d'investissements dans le pays (...). Le ministère des Travaux Publics a adopté le système mis en pratique pour les projets inscrits au SEIA, même quand les projets publics n'avaient pas l'obligation de présenter des études d'impact environnemental » (DelaMaza, 2008 : 23).

¹⁵² Entre autres, Brunner (1990), Garretón (1991), Godoy (1999), Moulián (1994), Delamaza (2010).

¹⁵³ Rosanna Forray, doctorat et master en Sciences Appliquées, Université Catholique de Louvain, Belgique, architecte, professeur adjoint Pontificia Universidad Católica de Chile. Entretien du 30 juin 2011.

Néanmoins, les efforts normatifs réalisés à ce sujet, spécifiquement par le ministère des Travaux Publics, se sont concrétisés en grande partie grâce aux exigences fixées par la BID et la Banque Mondiale, ce afin d'accorder les financements des projets d'infrastructures demandés par ce ministère. Bref, la considération de la participation citoyenne par le MOP n'a pas reposé sur sa valeur pour la reconstruction démocratique chilienne, ni sur sa prise en compte de l'environnement : en revanche, sans les exigences des standards environnementaux de la BID et de la Banque Mondiale, les questions d'environnement et de participation, tous deux étrangères à la gestion publique chilienne du moment, n'auraient pas été introduites, au moins pour une longue période.

Celle qui écrit cette thèse peut en témoigner personnellement. Bien que la conscientisation de la société chilienne en matière environnementale et citoyenne ait avancé, au début des années 2000 (plus particulièrement entre 2002 et 2004, alors que je travaillais au sein du MOP¹⁵⁴), ces deux thèmes ont été défendus par des personnes ayant un regard lucide sur le pays et un intérêt pour ces sujets. Elles sont parvenues à convaincre d'autres fonctionnaires et à légitimer ces deux thèmes au sein de cultures ministérielles qui n'étaient pas préparées à réaliser un travail interdisciplinaire ni moins participatif¹⁵⁵. En effet, tel que l'indique DelaMaza :

« Dans la pratique, ces discours sont relativement partagés par les fonctionnaires du gouvernement et leurs contreparties dans la société civile. C'est aussi la vision que partagent ces leaderships technico-sociaux lesquels ont obtenu un espace au sein du gouvernement. Tous affirment qu'ils ont réalisé un effort pour introduire des mécanismes d'inclusion de la société civile dans l'agenda public, sans conquérir nécessairement une continuité ou un impact majeur sur leur entourage institutionnel » (Delamaza, 2010 : 263).

Ainsi, les processus de participation citoyenne ont-ils débuté dans le cadre des Évaluations d'Impact Environnemental qui ont commencé à être exigées dans les projets et les travaux publics d'infrastructure dès 1997, lorsqu'a été émis un règlement qui a mis en vigueur la **Loi N°19.300 Sur les Bases Générales de l'Environnement**, laquelle avait été promulguée en 1994. Tel que l'indique Espinoza (2002), « cette transition a surgi comme une réponse aux demandes urgentes motivées par la création d'une conscience collective autour de l'imminence d'un processus de EIA (*Evaluación del Impacto Ambiental*, soit Évaluation d'Impact Environnemental) au Chili » (Espinoza, 2002 : 84). Bien que la loi sur l'environnement ait été promulguée en 1994, un

¹⁵⁴ Plus précisément en tant que conseillère en matière de participation citoyenne dans l'Unité de Renforcement et de Participation du Département de l'Environnement et du Territoire, Direction des Travaux Hydrauliques.

¹⁵⁵ Je remercie personnellement mes anciens responsables, Aurora Puig et Adriana Torrealba, avec lesquelles j'ai appris les bases de mon travail actuel. Avec mes collègues de l'équipe, Eduardo Canteros et Marcela Morales, nous avons ouvert le chemin à la participation citoyenne, en la légitimant au sein du travail des ingénieurs de la Direction des Travaux Hydrauliques, avec lesquels nous avons finalement « fondé une équipe » et sans lesquels les processus de participation n'auraient pas eu de succès ni d'impact, tant au sein des projets que dans les communautés.

règlement a été émis trois ans plus tard afin de donner de la force à cette loi pour qu'elle soit effectivement mise en pratique.

Est arrivé le moment opportun de mentionner l'argument de Guillermo Cantor (2008), puisqu'il soutient une position de suspicion face à l'introduction de la participation citoyenne au sein des gouvernements d'Amérique latine par le biais des exigences des organismes internationaux.

« Dans le champ des organisations internationales ayant une forte présence en Amérique latine et aux Caraïbes¹⁵⁶, la rhétorique de la démocratisation s'est traduite par l'apparition de nouvelles institutions et de pratiques participatives grâce à la promotion de la démocratisation et de la participation. Ces organismes contiennent et canalisent, simultanément, la résistance ; c'est-à-dire, ils disciplinent la société civile » (Cantor, 2008 : 456).

La justification ou le raisonnement de ces organismes est la suivante : une société civile riche et active est vue comme une condition nécessaire à la consolidation de la démocratie, laquelle, à son tour, est essentielle à la durabilité du développement économique. Conjointement à cela, l'idée de la mobilisation de la société civile est apparue comme une problématique centrale, plus que d'autres, telle que celle des mouvements sociaux lesquels impliquent des composantes plus radicales¹⁵⁷.

Quel est le concept de **participation citoyenne** établi par la BID et qu'y a-t-il **derrière la loi sur l'environnement de 1994 au Chili** ? Premièrement, la participation est entendue de manière restreinte, dans le sens d'exercer une certaine influence plus que de participer à une décision. Deuxièmement, la participation est appréciée du point de vue de l'efficacité (nous pouvons ici introduire le principe d'« appropriation des travaux » pour la durabilité des investissements ; ou bien le principe de la transparence). Troisièmement, la participation est associée à la construction de consensus et, donc, à la légitimation des activités de la BID. Quatrièmement, la participation doit se faire par l'intermédiaire des groupes formellement constitués et, dans le cas des secteurs ayant moins de compétences pour s'associer, il faut développer cette capacité.

Ainsi, on promeut l'idée de renforcer les associations de la société civile et de les intégrer aux prises de décisions en misant sur une *empoderamiento* (*empowerment*) de la part des populations vulnérables ou exclues (Cantor, 2008). En ce sens, le développement de la capacité associative grâce à l'apport de crédits et à la coopération technique, pourrait impliquer une stratégie pour discipliner la société et/ou de cooptation des voix populaires (Rajagopal, 2003, in

¹⁵⁶ En particulier la Banque Interaméricaine pour le Développement, la Banque Mondiale et le Fond Monétaire International.

¹⁵⁷ L'auteur ajoute une information intéressante en ce qui concerne les agendas participatifs de la BID et de la Banque Mondiale. En premier lieu, l'agenda participatif adopté par le BID a été originellement développé par la Banque Mondiale. En deuxième lieu, ces deux organisations, malgré leurs similitudes - ce qui montre une claire standardisation des politiques de développement économique et des règlements financiers dans ces deux organisations -, présentent d'importantes différences quant à la participation : « tandis que la BID promeut la participation de la société civile comme mécanisme pour renforcer la qualité des gouvernements, la Banque Mondiale assume l'approche dans laquelle la participation fait partie de l'agenda de modernisation de l'État » (Cantor, 2008 : 458).

Cantor, 2008). **La participation citoyenne favoriserait la gouvernance démocratique, mais pourtant, elle ne réussirait pas à gérer le conflit social naturel qui émerge d'un tel processus.**

En ce qui concerne la loi N°19.300 au sujet des Bases Générales de l'Environnement au Chili, la participation citoyenne se manifeste à divers niveaux, les plus mentionnés étant celui de l'information et celui de l'éducation environnementale de la communauté (voir le tableau N°30). Les personnes et les organisations habilitées à participer (ces dernières devant posséder une personnalité juridique), peuvent exercer leur droit à donner leur opinion par le biais d'observations remises à la *Comisión Nacional de Medio Ambiente* (CONAMA), soit la Commission Nationale pour l'Environnement. L'autorité administrative a le droit de pondérer les observations formulées par la communauté. Elle peut ou non prendre en compte ces observations au moment de dicter sa résolution, mais celles-ci n'ont pas de caractère contraignant ou obligatoire (Delamaza, 2010), c'est-à-dire, qu'il n'y a pas d'ingérence dans la prise de décisions.

Ce qui a été dit précédemment signifie qu'après dix ans de fonctionnement du SEIA, les mécanismes de la loi de participation citoyenne sont peu efficaces pour les communautés affectées et ils présentent peu de légitimité politique. Les principaux acteurs impliqués dans les conflits environnementaux – entreprises, organisations environnementales, organisations communautaires – tendent à déployer d'autres stratégies qu'ils considèrent plus efficaces (Delamaza, 2010).

Tableau N°30 : Les instruments qui facilitent ou régissent la participation citoyenne au Chili

Nom de la loi ou du décret	Date de l'entrée en vigueur	Contenu établi
<p>Loi de Juntas de Vecinos et organisations communautaires (Loi 19.418)</p>	<p>Version originale 1986 ; version intermédiaire mars 1997 ; dernière version avril 2014</p>	<p>Légalise et amplifie un ensemble d'organisations de base territoriales (Comités et Assemblées de voisins) et fonctionnelles (Centres de mères, Centres de pères et parents, Centres pour la Jeunesse, Centres Culturels, Clubs sportifs).</p>
<p>Loi de l'Environnement Loi 19.300 sur les Bases Générales sur l'Environnement</p>	<p>Mars 2004 (dernière modification novembre 2010)</p>	<p>Oblige à la participation citoyenne dans les projets de l'État qui sont admis par le Système d'Évaluation d'Impact Environnemental (SEIA) à travers une Étude d'Impact Environnemental (EIA). Si le système détermine qu'un projet n'a pas besoin de réaliser une EIA, une Déclaration d'Impact Environnemental est suffisante, celle-ci n'obligeant pas, toutefois, à passer par un processus de participation. Exemple d'articles qui formalisent la participation :</p> <p>Art. N°4 : Il est du devoir de l'état de faciliter la participation citoyenne, de permettre l'accès à l'information environnementale et de promouvoir des campagnes éducatives destinées à la protection de l'environnement.</p> <p>Art. N°7 : « L'étape d'approbation de la politique ou du plan culminera avec une résolution du ministère sectoriel, dans laquelle sera signalé le processus d'élaboration de la politique ou du plan dès son étape de conception, la participation des autres organismes de l'État, la consultation publique réalisée et la manière dont elle a été considérée ».</p> <p>Art. N°26 : Il revient aux Commissions d'Évaluation ou au Directeur Exécutif, selon le cas, d'établir les mécanismes qui assurent la participation informée de la communauté dans le processus de qualification des études d'impact environnemental et des déclarations lorsque cela est nécessaire. Instrument administré par la Commission Nationale pour l'Environnement (actuellement ministère de l'Environnement).</p>
<p>Loi de Transparence (loi 20.285 sur l'Accès à l'Information Publique)</p>	<p>Août 2008</p>	<p>Instrument qui règle l'accès à l'information publique (sauf en matière de défense et de sécurité de l'État), en s'associant aux mécanismes de participation de niveau informatif, spécialement avec les <i>Oficinas de Informaciones, Reclamos y Sugerencias</i> (OIRS) (Bureaux d'Information, des Plaintes et des Suggestions) des services publics et municipaux. Instrument géré par le Conseil de la Transparence.</p>

<p>Loi de Participation Citoyenne (loi 20.500 sur les associations et la participation citoyenne dans la gestion publique)</p>	<p>Février 2011</p>	<p>Articles importants :</p> <p>Art. N°1 : Établit, entre autres, le droit de libre association.</p> <p>Art. N°2 : « il est du devoir de l'État de promouvoir et de soutenir les initiatives associatives de la société civile ; les organes de l'Administration de l'État garantissent la pleine autonomie des associations et ne pourront pas adopter des mesures qui interfèrent avec sa vie interne ; l'État, dans ses programmes, ses plans et ses actions, devra envisager le développement des associations, en garantissant des critères techniques et objectifs, et en agissant en toute transparence dans les étapes d'attribution des ressources.</p> <p>Art. N°69 : L'État reconnaît aux personnes le droit de participer dans ses politiques, ses plans, ses programmes et ses actions.</p> <p>Art. N°70 : Chaque organe de l'administration de l'État devra établir les modalités formelles et spécifiques de participation qu'auront les personnes et les organisations dans leurs domaines de compétence. Les modalités de participation qui s'établissent devront se maintenir actualisées et être publiées à travers les médias électroniques ou autres.</p> <p>Art. N°72 : Les organes de l'administration de l'État, rendront publics la gestion de leurs politiques, leur plans, leurs programmes, leurs actions et l'exécution budgétaire. Instrument géré par les Conseils Consultatifs de chaque service.</p>
<p>Commission pour la défense citoyenne et de transparence Décret suprême N° 65 du Secrétariat Général du Gouvernement</p>	<p>Mai 2001 (actuellement en Projet de la Réforme Constitutionnelle que crée la <i>Defensoría de las Personas</i> (Défenseur du peuple)</p>	<p>Créée en 2001 durant le gouvernement de Ricardo Lagos, en tant qu'organe de conseil présidentiel pour la gestation du Défenseur Citoyen (dépendant administrativement du Secrétariat Général du Gouvernement). Émet des rapports de gestion des plaintes et des consultations, réalise l'Enquête Nationale des Droits des Citoyens (annuelle), laquelle informe sur la manière dont les services publics répondent à la citoyenneté à travers les Bureaux d'Informations, des Plaintes et des Suggestions (OIRS) (présents dans plus de 340 services publics du gouvernement).</p>

Source : élaboration personnelle basée sur SUR Maule y CEUT, 2014 ; Delamaza, 2010 ; <http://www.cdc.gob.cl/> consulté le 25 novembre 2014.

Par ailleurs, il faut mentionner qu'en l'an 2000, après dix ans de démocratie, le gouvernement chilien a créé le **Manuel d'instruction de participation citoyenne sur directive du Président de la République**¹⁵⁸ qui appelle les organismes publics à inclure la participation des citoyens dans leurs politiques et leurs programmes :

« La participation requiert, d'une part, un secteur public qui manifeste un sens de l'ouverture, qui crée de l'information et qui établit des espaces et des mécanismes pour accueillir les préoccupations, les besoins et les propositions provenant de la citoyenneté. D'autre part, la participation a besoin d'une citoyenneté qui s'engage dans les problématiques publiques, avec des organisations solides qui représentent toute sa diversité » (*Instructivo Presidencial N°030, an 2000*).

Toutefois, n'étant pas obligatoire, l'accomplissement des instructions reste au libre arbitre de chaque service public ou de chaque secteur. En effet, une évaluation de l'impact de ce document a montré que parmi les mesures engagées par les ministères et les services publics qui ont été observées (106 au total), seul 21% pouvait être considéré comme des formes de participation plus développées – tels que le soutien et les accords avec des associations de la société civile et un processus de participation dans la formulation et la mise en œuvre des programmes. 81% de ses mesures, en revanche, concernait des modalités plus élémentaires de participation (meilleur contact avec les usagers, diffusion et consultation) (Espinoza 2004, in Delamaza, 2010).

Aux résultats précédents nous pouvons ajouter quelques autres études réalisées en 2002 et en 2004 par l'Observatoire Social de la Section des Organisations Sociales (DOS), qui dépend du ministère Secrétariat du Gouvernement. L'étude sur la participation citoyenne dans les programmes publics a eu pour objectif de connaître les préoccupations, les opinions et les propositions citoyennes au sujet de la participation. Pour cela, trois programmes ont été pris en compte : *Chile Barrio*, le Plan Régional pour l'Égalité des Chances et les projets du ministère de Travaux Publics – MOP, lesquels ont été mesurés en 2002 et en 2004, à travers des groupes de discussion focalisée sur les usagers directs de ces programmes, dans six régions du pays¹⁵⁹. Les principales conclusions sur la participation citoyenne ont été les suivantes (Secrétariat Général du Gouvernement, 2004) :

- L'intention était bien que des processus de participation citoyenne dans les programmes publics soient développés
- L'offre de participation citoyenne est considérée comme formaliste, rigide ou « de manuel »

¹⁵⁸ *Instructivo Presidencial* (Manuel d'instructions sur directive du président de la République) N°030, an 2000, émis par le Président Ricardo Lagos. Appelle les organes de l'Administration de l'État à délivrer la plus importante information possible aux citoyens et à générer des mécanismes garantissant que ceux-ci reçoivent des réponses à leurs pétitions, en assurant des moyens pour participer aux décisions du système démocratique du pays. Cependant, les moyens nécessaires pour accomplir cette tâche ne sont pas mentionnés, moyens qui restent à la volonté et au jugement de chaque service. <http://www.guiadigital.gob.cl/articulo/instructivos-presidenciales#ip030>. Consulté 17 novembre 2014.

¹⁵⁹ Régions d'Antofagasta, Coquimbo, Metropolitana, L.G.B. O'Higgins, Del Maule et Bío Bío.

- Les citoyens peuvent espérer être consultés sur des aspects spécifiques ou techniques des programmes
- L'intention est que l'information sur les programmes « atteigne tout le monde et circule librement »
- Les citoyens expriment une déception lorsqu'ils pensent que leurs propositions n'ont pas été incluses dans le projet ou les travaux finaux
- Dans certains projets, on apprécie des différences dans la portée que les autorités et les citoyens attribuent à la participation (information versus influence dans les décisions, respectivement)
- On doute de l'efficacité de certains mécanismes de participation existants
- Il n'y a pas d'accord sur le fait que l'État soit celui qui promeut la participation citoyenne : « c'est l'affaire des citoyens eux-mêmes ».

Nous pouvons observer de manière évidente que les observations exposées dans les pages précédentes au sujet de la loi sur l'environnement et la participation citoyenne, s'alignent totalement sur les conclusions de l'étude de la DOS de 2004. Suite au Manuel d'instructions sur la directive du président de la République du début de l'an 2000, une **Loi d'associativité et de participation citoyenne dans la gestion publique** commence à être encouragée, **laquelle est adoptée environ dix ans après, en février 2011**. Celle-ci correspond à la loi N°20.500, promulguée en 2011, dans laquelle, bien que l'on cherche à doter l'État de mécanismes de participation institutionnalisés, les formes de démocratie directe ne sont pas incluses : la loi met plutôt l'accent sur le renforcement des associations et sur l'accès aux structures de l'État par les organisations de la société civile à travers des mécanismes de consultation (Delamaza, 2010) (voir Tableau N°30).

Bref, le PQMB naît dans un contexte où la participation citoyenne au Chili a parcouru un long et lent chemin au cours duquel la loi de participation citoyenne mentionnée précédemment n'a pas encore été adoptée. Le programme cherchait alors à rompre avec la lenteur quant à l'engagement de la société civile ; à rompre aussi avec le « stigmate » d'une participation rigide, « de manuel », nominale, qui a peu d'impact. Le Conseil de Voisinage pour le Développement (CVD) répondrait à cette « réanimation de la société civile » de la période 2000-2010. Le CVD et le Contrat de Quartier tenteraient de transformer la société civile en alliée pour la cogestion, pour « gouverner avec les habitants ».

En effet, le CVD représente un des acteurs-clés du processus, dès la première phase du programme afin de participer à la définition des priorités et à l'installation des projets. Le CVD répondrait à cette forme d'intervention « avec la communauté », soit la coproduction, en établissant une nouvelle manière de donner du pouvoir à la citoyenneté, grâce au Contrat de Quartier, lequel est signé par le MINVU à travers ses secrétariats régionaux, la municipalité et le CVD. La participation vise alors à promouvoir la responsabilité sociale dans la co-construction du quartier, le CVD étant considéré comme le « partenaire stratégique » dans cette coproduction.

« (...) même en pleine campagne de Bachelet, alors que personne n'avait parlé du thème (...) il existait cette idée vague 'qu'ici il faut inclure quelque chose qui soit collectif, (au-delà) des subventions individuelles', avec une discussion sur la manière de créer une communauté, un tissu social » (Genaro

Cuadros, architecte, universitaire et consultant, ex fonctionnaire du MINVU et membre du PQMB. MSc. en Urbanisme et développement territorial, Université Catholique de Louvain-la-Neuve).

« (...) nous nous sommes efforcés que tous les voisins prennent part au processus : qu'ils constituent le conseil de voisinage et qu'ils soient présents au moment du diagnostic ; ensuite ils ont des actions concrètes à accomplir durant toute la période d'exécution. Travail par travail : ils (voisins) doivent être présents dès le début, puis à 40% (de la construction du travail), puis à 70%, et enfin à 100%. Tous les CVD possèdent une Commission des travaux et les membres connaissent le moindre détail des travaux ; et c'est assez impressionnant, parce que tu y vas et ils t'expliquent des détails super techniques, parce qu'ils doivent faire le suivi pour pouvoir informer (...) Eux-mêmes participent aussi aux instances d'évaluation et peuvent modifier le Contrat de Quartier. Dans le fond, bien que celui-ci (le CVD) est créé ici (au sein de l'État), la méthodologie est la même et ce qui est cherché est de promouvoir l'autogestion au long du processus » (Claudia Bustos, sociologue, fonctionnaire du MINVU, membre du PQMB 2006-2010 et actuelle Directrice Nationale du PQMB. Magister en Desarrollo Urbano, PUC).

« (...) une autre composante assez subversive du programme est que celui-ci ne fonctionne pas selon les coordonnées de la participation citoyenne, parce que la participation citoyenne est très clairement établie dans le contexte de la gestion publique en tant qu'un outil pour améliorer cette gestion publique ; c'est-à-dire que, de haut en bas, on parle, on demande, on consulte, mais celui qui décide, c'est le ministère à travers le programme mis en place. Mais dans le cas du PQMB, cela ne s'applique pas. Bien que tu fasses une offre, tu te rends sur le territoire et tu as une vision territoriale, mais, d'une certaine manière, tu engages les voisins dans une logique de cogestion, et dans cette logique de cogestion il y a clairement des processus de prise de pouvoir (empoderamiento) où les habitants tendent à dépasser cette logique de participation citoyenne » (Jorge Larenas, sociologue, universitaire et consultant, Docteur (c), DEA en Sciences Sociales, Université Catholique de Louvain, Belgique).

« Le CVD en tant qu'organisation sociale doit être entendu comme partie d'une stratégie qui cherche à promouvoir, dynamiser et motiver la participation des voisins en quête d'objectifs, de buts et/ou de résultats communs qu'ils désirent obtenir afin de récupérer et/ou de développer les qualités recherchées comme attributs du quartier » (extrait des documents de travail Orientations pour la Conformation du Conseil de Voisinage pour le Développement (CVD), MINVU, avril 2007).

Cependant, en dépit des intentions initiales du PQMB visant à réaliser cette intervention « avec les habitants », et du CVD comme « cogestionnaire », l'information recueillie dans le cadre de cette thèse montre l'autre face : **l'instrumentalisation** de ce conseil et sa fonctionnalité au regard des objectifs du programme. C'est-à-dire que le MINVU crée une figure « ad hoc » afin de ne pas manquer aux objectifs du PQMB. L'action de « gouverner avec les habitants » est toujours liée à la gestion d'un programme, mais elle n'ira pas au-delà en ce qui concerne la construction démocratique et le renforcement de la société civile. Cela a été favorisé par le type de financement du programme : au moment de prendre contact avec les quartiers et « d'offrir » trois cent millions de pesos chiliens en moyenne, la participation a été motivée ou encouragée, provoquant plutôt des processus de cooptation à l'intérieur des quartiers. L'existence du CVD est subordonnée à l'existence de ces ressources ; par la suite, la figure disparaît ou perd de sa force.

« (...) (les fonctionnaires du programme) avec le Conseil de Quartier pour le Développement avaient une intention de responsabilisation (empoderamiento). L'idée était que ceux-ci, dans le fond, se constituent, réfléchissent, priorisent et acquièrent peu à peu une capacité de développement communautaire, (une organisation) autonome. Mais toujours venant du haut. C'est-à-dire qu'eux ne sont pas ceux qui disent 'eh tu sais, on a besoin d'un cours de comptabilité' (...), ceux du CVD ne durent pas, donc le CVD est une figure du PQMB. Le PQMB prend fin et le CDV aussi » (Viviana Fernández, architecte, universitaire Universidad de Chile, ex fonctionnaire MINVU).

(...) l'incursion de l'État a été si violente, avec tant d'argent et tout ça, que, finalement, (le PQM) a été comme une tendance, plutôt qu'un empoderamiento (prise de pouvoir), il y a eu beaucoup de cooptation, de manipulation de l'organisation comme jamais auparavant. Cette loi de participation a été créée, de fait cela peut s'observer dans tous les domaines (...) dans celui de l'éducation, les conseils scolaires ont été créés, mais au final, rien ; dans ceux de développement des cabinets médicaux, la même chose (...) » (Carlos Montes, économiste et politicien chilien du Parti Socialiste. Député commune de La Florida 1990-2014. Sénateur VIII Circonscription Santiago-Orient 2014-2022. Président de la Commission du logement et du développement urbain pendant la campagne électorale de Michelle Bachelet (2005), Président du même sujet dans la Chambre de députés pendant plusieurs années).

« (...) ce que font ces programmes est de construire une figure ad hoc aux normes et aux caractéristiques du programme (...) le CVD dans ce cas, ainsi que toutes les autres figures, si tu parcours l'histoire : quand (le programme) 'Comuna Segura' ('Commune Sûre') est arrivé au ministère de l'Intérieur, une figure a été créée. Quand (le programme) 'Hagamos la Cultura en su Barrio' ('Faisons la culture dans votre quartier') est arrivé, une autre a été créée (...) (Le dirigeant dit donc) 'que te coûte-t-il de fonder une autre association, si le programme en a besoin et nous, nous voulons le programme'; et ils la créent, ils fondent l'association (...) et ensuite elle se dissout, mais la Juntas de Vecinos perdure. Alors, lorsque les dirigeants des Juntas de Vecinos ont ce point de vue, ils proposent beaucoup, ils sont super positifs et ils s'intègrent ; quand ils n'ont pas le même point de vue, ils entrent en conflit avec toutes les autres associations (...) les CVD apparaissent donc, très normalement, comme tous les modèles chiliens de ces derniers temps, de toute l'époque de la Concertación, dans cette stratégie (top-down) (...) Quelqu'un a l'idée d'une formule où les gens doivent participer et ils leur fabriquent l'association ; il arrive que quand tu crées une organisation top-down, celle-ci peut devenir si puissante qu'elle t'envoie te balader et te dit 'eh, ce que vous m'apportez n'est pas ce que je veux' ; et face à cela survient le désastre dans les programmes, parce qu'ils sont incapables de l'affronter ; plus encore, tu te fâches avec l'association (et tu te dis, en tant qu'État) 'enfants gâtés, tu te rends compte?', 'Quels ingrats! (nous leur donnons 300 millions) et en plus ils se plaignent!' » (María Ignacia Jiménez, assistante sociale, ex-directrice SECPLAC (Secrétariat Aménagement Communal), municipalité de La Florida, ex-directrice d'études du SUBDERE (Sous-secrétariat de Développement Régional), actuellement coordinatrice de l'ONG GIZ pour l'Amérique-latine (Agence allemande pour la coopération internationale), Magister en Desarrollo Urbano, PUC).

En résumé, durant la période 2000-2010 de « renforcement de la participation de la société civile » où l'on cherche cette coproduction avec les habitants, la figure du Conseil du Quartier pour le Développement correspondrait plus à un instrument créé par l'État qu'à une mobilisation collective territoriale. Cependant, des questions restent ouvertes : par exemple, est-ce que cette figure parvient à établir des liens, des alliances, des actions avec des institutions et des associations se trouvant hors du quartier ? Ceci amènerait effectivement à structurer un capital

social, à créer des ressources et à attirer de nouveaux projets ? Quelles sont les possibilités pour cette association de perdurer et de se développer ? Et d'un autre côté, de quelle manière l'expérience de ce CVD au sein du MINVU vient changer les logiques de gestion publique et la culture institutionnelle ? Les réponses à ces questions seront développées dans le chapitre sept et dans les réflexions finales. Pour le moment, il convient d'ajouter qu'il existe des positions selon le quartier dont on parle :

« (...) je crois que c'est un mélange, je crois que (le CVD) a été conçu comme un acteur au sein d'un processus de participation citoyenne qui avait un rôle très établi ; ce rôle était de prioriser les projets, de les contrôler et de les maintenir (...) c'est instrumental (...) mais pendant le processus, du moins dans certains (quartiers) que j'ai examinés, cette intervention depuis le haut a déclenché une histoire de participation depuis le bas » (María José Castillo, architecte, universitaire et consultante. Exécutante de plusieurs PQMB au sein de l'ONG Cordillera. Actuellement coordinatrice des départements de conseil urbain, municipalité de Providencia. Docteur en Architecture et Urbanism, Universidad Politécnica de Madrid).

« (...) ce que nous étions en train de créer était un instrument qui en même temps était un instrument qui pouvait être approprié par les gens (...) le Conseil du Quartier pour le Développement était orienté exclusivement vers le PQMB (...) mais avec la possibilité de devenir un acteur déterminant ou détonateur d'autres processus d'association communautaire ou de renforcement des associations sociales existantes » (Genaro Cuadros, architecte, universitaire et consultant, ex fonctionnaire du MINVU et membre du PQMB. MSc. en Urbanisme et développement territorial, Université Catholique de Louvain-la-Neuve).

Finalement, il existe d'autres opinions très intéressantes qui peuvent être résumées en deux positions. Premièrement, des interlocuteurs mentionnent que les CVD qui étaient généralement présents dans des quartiers péricentraux, pourvus de logements sociaux construits avant la période de massification (années 50-60), et avec d'associations ayant une histoire et une tradition associative ou politique, montraient plus de capacités organisationnelles.

« (...) il est beaucoup plus facile de travailler dans un quartier qui a certains éléments communs dans l'histoire, et toi, ce que tu fais c'est de les dépoussiérer et de dire 'regardez, vous vous souvenez de l' « opération Tiza (craie) », lorsque nous sommes arrivés ce soir-là et nous avons occupé le terrain ?' Cela contribue immédiatement à la création d'objectifs communs et donc à un processus de commencement de récupération de quartiers (...) effectivement La Pintana, Santa Adriana, San Gregorio, sont des quartiers (...) qui ont cette conscience d'un élément mobilisateur, mais qui à travers le temps, à cause de diverses raisons macrosociales, comme la dictature, ce processus de pacification des vingt ans de la Concertación, n'émerge pas, devenant prisonniers de l'individualisme, de la méfiance, comme toute la population du pays ; mais il est plus facile (de travailler) quand tu essaies de dépoussiérer et de récupérer une étape de ces (anciennes) expériences collectives » (Nelson Morales, sociologue, universitaire et consultant. Docteur en Géographie, Planification Territoriale et Développement Régional, Université de Barcelone. SEREMI MINVU RM (2006-2007), membre équipe PQMB-MINVU national. Militant du parti PPD).

Deuxièmement, divers interlocuteurs se réfèrent à des associations informelles autonomes, qui sont présentes dans des quartiers défavorisés ou vulnérables de Santiago. Celles-ci agissent hors des limites de l'action de l'État, quasiment sans ressources. De plus, elles refusent de participer à des initiatives publiques : elles ne veulent pas de l'argent de l'État puisqu'il crée une dépendance – cela correspondant justement à ce que l'État veut éviter ou changer.

b. Contexte ministériel

Le contexte ministériel au sein duquel l'approche participative du PQMB est né, c'est celui d'un ministère du Logement et de l'Urbanisme qui, de manière générale, n'avait pas développé de processus substantiels ni systématiques de participation par le passé, en se centrant plutôt sur l'octroi de subventions individuelles au logement. Au niveau du discours, la *Concertación* (et spécifiquement le MINVU) parle de « participation » et de « citoyen » dès les premiers gouvernements (MINVU-DITEC, 2004 ; Castillo et Hidalgo, 2007). Néanmoins, les résultats et la portée sont limités (Hardy, 1996 ; SUR Profesionales Consultores, 2009).

« Le Chili a une longue trajectoire – plus de cent ans – en matière de politique de logement. Pendant tout ce temps, les gouvernements successifs ont mis en pratique divers programmes de logement, qui, dans leur action, ont incorporé avec plus ou moins d'importance, diverses modalités de participation et échelles d'intervention. Les programmes réalisés vont de ceux dénommés 'logement clé en main' lesquels ne considèrent pas l'intervention postérieure de l'utilisateur, jusqu'à ceux qui, d'une manière ou d'une autre, ont mobilisé la participation de l'habitant pour compléter le noyau initial – lot avec services, logement progressif, logement dynamique sans dette, parmi d'autres. Dans tous les cas, les modifications effectuées par les familles propriétaires n'ont pas été celles prévues par les programmes et les projets, et, dans de nombreux cas, elles ont été réalisées en marge de la légalité. Dans le cas de la politique urbaine, c'est seulement durant ces dernières années que s'intègre la participation des habitants dans les programmes de développement local, et sous une forme très débutante. En conséquence, les citoyens et leurs associations ont généralement restreint leur action participative à la dénonciation, à la demande d'information, à la revendication, aux allégations » (Castillo et Hidalgo, 2007 : 127).

Dans le même sens, à partir des années 90, au retour de la démocratie dans le pays, la participation citoyenne dominante dans les programmes sociaux consiste en la contribution au financement, sous la modalité du cofinancement ou du copaiement. C'est-à-dire, l'implémentation a lieu grâce à des ressources publiques et à des contributions privées, plus spécifiquement des bénéficiaires des programmes, ou grâce à des contributions de tiers. Un exemple paradigmatique est le programme de *Pavimentación Participativa* (Revêtement Participatif) du MINVU – ainsi que tous les programmes relevant de concours où la sélection récompense la contribution (en fournissant des ressources) de ceux qui postulent au financement de leurs projets (Hardy, 1996). Le modèle de gestion des gouvernements de la *Concertación* envisage la participation citoyenne des groupes pauvres ou vulnérables dans l'exécution des programmes. Cependant, en 2005, les processus de prise de décisions, concernant des objectifs et des cibles des actions publiques et

des programmes, n'avaient pas encore incorporé un engagement social (Delamaza y Ochsenius, 2007).

Pourtant, il est important de reconnaître que, dès le début de l'an 2000, le MINVU comme d'autres ministères d'infrastructure – comme signalé plus haut – prend peu à peu conscience de la nécessité d'impliquer les habitants des territoires où l'on investit dans des travaux d'infrastructures avec l'hypothèse de favoriser l'« **appropriation des travaux** ». Autrement dit, si les voisins sont impliqués dès le début dans les processus de développement des travaux entrepris par le gouvernement (pré-faisabilité, faisabilité, conception, construction), il existe une plus grande probabilité qu'il y ait un bon usage de ceux-ci, en évitant également leur détérioration et leur destruction, et en respectant ainsi la durabilité des investissements réalisés (MOP-SEMAT, 2003).

Il est nécessaire de comprendre que la participation citoyenne orientée vers « l'appropriation des travaux » répond à un critère d'efficacité. Le MINVU pense selon la logique de projets, de travaux d'infrastructure. En dépit du Manuel d'instruction de participation citoyenne de l'an 2000, qui indiquait seize engagements du MINVU pour développer la participation¹⁶⁰, dans le « Bilan de Gestion Globale An 2005 », aucun processus ou activité de participation citoyenne – conforme avec le niveau d'engagement mentionné dans le Manuel d'instruction – n'est observé. Cependant, **les processus participatifs des grands projets urbains** sont mis en évidence dans ce bilan de gestion.

« (...) Grands Projets Urbains. On a progressé en matière d'intervention de projets urbains dans différentes régions du pays, en encourageant la diversité sociale, la création de quartiers auto-soutenables, capables de se soutenir eux-mêmes, plus équitables et plus participatifs, grâce à une gestion flexible et effective. En ce qui concerne la gestion au niveau central (du MINVU), on a accompli les activités programmées » (MINVU, Bilan de Gestion Globale, An 2005).

Pour compléter le contexte dans lequel l'approche participative du programme est née, il est intéressant de consulter le même document institutionnel, mais un an plus tard, lorsque le gouvernement de Bachelet arrive au terme d'une année au pouvoir et que le MINVU a déjà lancé la *Nouvelle politique de logement pour l'amélioration de la qualité et l'intégration sociale*. Dans le « Bilan de Gestion Globale, An 2006 », de nouveaux termes commencent à apparaître, le programme de réhabilitation de quartiers étant le plus notoire – dans le document encore nommé *200 Barrios* (200 Quartiers) – mais s'y ajoutent aussi d'autres éléments, telles que la « transparence » et la « participation citoyenne ».

¹⁶⁰ Parmi ces engagements, nous pouvons mentionner : « Renforcer les mécanismes de participation citoyenne dans la définition des instruments de planification territoriale, en définissant les moments qui garantissent une participation effective des citoyens, en utilisant les instruments existants (plan régulateur communal, intercommunal et régional), et en élaborant de nouveaux instruments et de nouvelles stratégies nécessaires à l'inclusion de la participation citoyenne dans la planification territoriale » ; « Créer et renforcer des instances de dialogue citoyen afin d'aborder les questions stratégiques du secteur, en impliquant la citoyenneté dans les décisions importantes et les discussions programmatiques ministérielles à travers des rencontres, des tables de travail et des séminaires avec les différents acteurs sociaux des niveaux national, régional et local, et en renforçant l'association entre ces instances » (Manuel Présidentiel d'instruction de Participation Citoyenne an 2000, extrait des engagements ministériels du MINVU).

« (...) Des avancées dans la gestion interne (...) Gouvernement électronique : des progrès quant à l'incorporation de technologies de l'information et de la communication afin d'améliorer et de simplifier les services et l'information offerts par le ministère du Logement à ses usagers. Des avancées sont aussi réalisées en matière d'amélioration et de simplification des processus de soutien institutionnel et en matière d'assistance pour la création de réseaux technologiques qui permettent d'augmenter la transparence et la participation citoyenne » (MINVU, Bilan de Gestion Globale, An 2006).

Le dernier document à mentionner est *l'Inventario de Metodologías de Participación Ciudadana en el Desarrollo Urbano* (« Inventaire des méthodologies de participation citoyenne dans le développement urbain »), dont la première édition date de 2010, produit d'une étude développée par le MINVU et la PUC en 2007. L'objectif de cette étude a été de contribuer à mettre en lumière les processus participatifs dans le pays, en présentant des cadres conceptuels, des méthodes et des outils de participation citoyenne, ainsi que des expériences participatives menées à terme tant au Chili qu'à l'étranger. Il est important de signaler que la définition de la participation citoyenne comporte une composante d'efficacité, signalée plus haut, mais une dimension de coproduction de l'habitat est ajoutée à celle-ci :

« La nécessité d'une participation accrue, des voisins intéressés et engagés, est une condition nécessaire pour que les projets urbains soient durables dans le temps. Par le simple fait d'inclure la communauté dans le développement du projet, il est plus probable que celle-ci s'approprie l'intervention urbaine, l'utilise, en profite et en prenne soin » (MINVU, 2010 : 12).

« (...) nous comprendrons par participation citoyenne le travail collectif d'un groupe de personnes visant la recherche d'objectifs définis par elles-mêmes et de chemins qui les conduisent vers ces objectifs (CYTED, 2004 : 35). Le concept fait alors référence à la rencontre d'au moins deux connaissances, points de vue ou manières d'affronter la réalité : celle des citoyens et celle de leur contrepartie technique ou institutionnelle. Habituellement, cette rencontre a lieu entre la connaissance technique et la connaissance des usages quotidiens. De ce fait, la participation suppose la reconnaissance de l'autre et de son savoir ou de son expérience en tant qu'éléments nécessaires à l'accomplissement des objectifs qu'on espère atteindre » (MINVU, 2010 : 12).

À cette définition, s'ajoute le fait que la participation est une composante centrale d'une nouvelle forme de compréhension de la démocratie, laquelle ne serait non seulement représentative – les citoyens participent seulement avec leur vote lors d'élections politiques – mais aussi participative, l'urbanisme étant une sphère du domaine public au sein de laquelle cette démocratie participative commencerait à se traduire par techniques ou des formes de mise en œuvre. On reconnaît que l'environnement construit répond mieux aux aspirations des habitants du territoire si ceux-ci s'impliquent activement, en proposant même des solutions ou des alternatives à un problème ou à un objectif déterminé. Les habitants ne seraient alors plus des consommateurs passifs ni des bénéficiaires-postulants « qui font la queue » afin d'accéder à un bien ou à un service public, comme cela avait lieu précédemment pendant la période 1999-2000 de « protection de la démocratie » décrite plus haut.

Bien que cet inventaire utilise un langage plus académique que celui des documents du programme lui-même, il reflète bien le discours des autorités de l'époque, plus spécifiquement de la ministre du Logement, Patricia Poblete et du sous-secrétaire du Logement et de l'Urbanisme, Paulina Saball.

« L'expérience accumulée nous dit que cette manière de « faire la ville », plus participative, crée de meilleurs projets, plus durables, des communautés engagées avec leur environnement et leurs voisins, ainsi qu'une rénovation de la démocratie, vue comme une valeur de la cohabitation urbaine » (Cuenta Pública – Compte de l'administration publique – 2008, Patricia Poblete Bennett, ministre du Logement et de l'Urbanisme 2006-2010).

« (...) renforcer les processus de participation citoyenne dans le développement des travaux urbains, des plans, des projets intégrés et de réhabilitation de quartiers présentant une détérioration urbaine et sociale, par le biais d'interventions participatives dans la définition des besoins et la priorisation des actions » (Définitions Stratégiques 2008, ministère du Logement et de l'Urbanisme).

Cela coïncide aussi avec des opinions issues des entretiens réalisés dans le cadre de cette thèse : certains interlocuteurs reconnaissent qu'au sein du MINVU il existe effectivement une intention ou une aspiration authentique à impliquer les habitants dans la construction de leur environnement ; d'autres interviewés critiquent le ministère pour avoir continué à faire ce qu'il savait.

« (...) en général, les programmes du MINVU sont toujours matériels, c'est-à-dire, je faisais des parcs, des rues, des places, des maisons. Mais je ne me faisais pas de soucis au sujet de ce qu'il arrivait aux gens ; et, par ailleurs, il y avait toujours eu des subventions pour de nouveaux travaux, et non une amélioration. Cela (PQMB) représentait une reconnaissance de la nécessité, on pourrait dire, d'anticiper les conflits sociaux urbains, de sorte que nous devons aller les récupérer, mais en plus de les récupérer, nous devons aller donner des outils, créer des réseaux, renforcer les réseaux » (Viviana Fernández, architecte, universitaire Universidad de Chile, ex fonctionnaire MINVU).

« (...) le modèle de gouvernement citoyen se rend compte qu'il y a une dette historique qui n'est pas uniquement matérielle mais aussi une dette démocratique » (Rubén Sepúlveda, architecte, universitaire et consultant ; Directeur du Programme d'amélioration de quartiers du Sous-secrétariat de Développement Régional -SUBDERE- du ministère de l'Intérieur 1996-2000).

Selon l'étude de suivi du programme par SUR Profesionales-Consultores (2009), les différences principales du programme PQMB, vis-à-vis d'autres programmes qui promeuvent la participation, est son caractère substantif – représentant une entité par lui-même – et son institutionnalisation. En général, les programmes réalisent des processus participatifs ponctuels, d'information et/ou de consultation, pour la localisation d'offres de biens et de services. En revanche, le PQMB envisage la participation et la délibération de la communauté dans toutes les étapes de son exécution, malgré le fait qu'elles peuvent être trop techniques, au moyen d'une figure formelle et représentative de la communauté dans laquelle le CVD agit.

De cette manière, le MINVU se trouve dans le besoin de développer la participation citoyenne afin de parvenir à une plus grande durabilité des investissements. Cela implique que ce secteur de l'État fixe de plus en plus son attention sur les **habitants** des territoires où il intervient et non seulement sur des objets matériels (logements, revêtements, équipements). Cela implique également que le ministère, étant donné les contextes de pauvreté urbaine ou de vulnérabilité au sein desquels il opère, commence à se retrouver face à **des situations sociales complexes** et, donc, avec des variables qui échappent à ses attributions et à ses compétences, ce qui l'oblige à s'occuper d'un **travail multi-ministériel** (qui est toutefois non déterminé ni par la loi ni par mandat). La participation citoyenne, en ce sens, est l'outil que le ministère utilise pour mener à terme un travail global de réhabilitation de quartiers vulnérables.

Pour compléter le contexte ministériel dans lequel l'approche participative est née, il est fondamental de mentionner que le MINVU ne disposait pas d'aptitudes professionnelles suffisantes pour mettre en marche ce programme, et encore moins dans 200 quartiers. De la même manière, même dans le domaine du conseil externe, il n'y avait que très peu de bureaux d'études dotés de compétences dans le travail territorial et participatif.

« (...) lorsque ça s'est produit, le MINVU a appelé toutes ses connaissances et a dit 'j'ai 35 jours pour monter cette histoire' (à l'époque le programme a été nommé 200 Barrios), en d'autres termes : 'Qu'est-ce que je fais !' (La personne interviewée le souligne) ; et nous disions tous des choses différentes (...) moi, par exemple, j'avais travaillé avec Claudia Pinto¹⁶¹ depuis le moment où elle a commencé à travailler à la municipalité de Santiago ; elle est allée avec moi à Montréal¹⁶², donc elle est passée par cela (...) ensuite, elle a été mon interlocutrice dans ce projet depuis le MINVU, et donc, on a créé des alliances. Alors, bien sûr, quand elle a été nommée secrétaire exécutive du programme de quartiers, nous avons eu des conversations privées, des conversations collectives, nous avons par exemple aidé à mener des ateliers collectifs ici, dans mon bureau, au ministère, en dehors du ministère, avec différents acteurs (...) et elle me disait 'tu pourrais me donner un coup de main ?' Alors je lui répondais qu'à Lyon ils ont fait ainsi, et là (une autre ville) j'ai vu telle autre chose' (...) parce qu'il était impossible de monter autrement ce programme en 35 jours, les (personnes) plus novices dans le domaine pensaient qu'il n'y avait rien avant, les plus vieux, nous disions tout (...) » (María Ignacia Jiménez, assistante sociale, ex-directrice SECPLAC (Secrétariat Aménagement Communal), municipalité de La Florida, ex-directrice d'études du SUBDERE (Sous-secrétariat de Développement Régional), actuellement coordinatrice de l'ONG GIZ pour l'Amérique-latine (Agence allemande pour la coopération internationale), Magister en Desarrollo Urbano, PUC).

« (...) l'unique fois où j'ai été invitée pour le programme... parce que j'avais été la professeure de Genero (Cuadros) là-bas (en Belgique) (...) alors là, la question qu'ils se posaient lors de cette réunion était 'nous n'avons pas les capacités établies pour 200 quartiers', car il s'appelait 200 quartiers à cette époque (...) nous n'avons pas de professionnels aux compétences suffisantes pour faire un travail de ce type... on ne comprenait pas non plus que ça devait être de base territoriale (...) ou l'interministérialité, parce qu'il (PQMB) se trouvait au centre d'un ministère qui était le MINVU » (Rosanna Forray, architecte, universitaire, Docteur en Sciences Appliquées-Urbanisme et Aménagement du Territoire-Université Catholique du Louvain, Belgique).

¹⁶¹ Secrétaire exécutif du PQMB entre 2006 et 2008.

¹⁶² Convention de travail entre les villes de Lyon, Montréal et Santiago pour préparer la participation du Chili à la « Conférence des Nations Unies sur les Établissements Humains, Habitat II, Istanbul, 1996. Programme d'Habitat : objectifs et principes, engagements et plan d'action mondial ». Dans le cas du Chili, on insistait sur le travail d'amélioration des logements sociaux déjà construits et sur leur environnement.

« Et il reste les deux choses classiques que le ministère sait faire, et qui est classique des politiques publiques : les types font ce qu'ils savent faire, pas ce qu'il faut faire (...) (donc il reste) les subventions et les espaces publics » (Genaro Cuadros, architecte, universitaire et consultant, ex fonctionnaire du MINVU et membre du PQMB. MSc. en Urbanisme et développement territorial, Université Catholique de Louvain-la-Neuve).

« (...) le ministère n'est pas si conscient de son rôle dans la remise en cause des politiques publiques, il n'a pas en son sein des équipes pensantes en ce qui concerne la remise en cause des politiques, sinon qu'au vu du programme (du gouvernement), quand un gouvernement débute, ils disent 'bon, comment nous devons accomplir cela ?' Et après, si quelque chose pendant la mise en œuvre ne fonctionne pas, on pense à nouveau, mais toujours à propos de la mise en œuvre. C'est un ministère qui cible la mise en œuvre (...) les changements de politiques ne viennent pas de l'intérieur du ministère, ce n'est pas courant, mais ils viennent beaucoup plus de l'université et de certains groupes » (Roberto Moris, architecte, universitaire et consultant, ex-fonctionnaire du DPU-MINVU. MSc in City Design, LSE).

Finalement, en ce qui concerne les orientations programmatiques du MINVU, la coproduction ou le modèle d'intervention « avec les habitants » est resté un défi tout au long du programme, c'est-à-dire, comme une action difficile à laquelle il faut se confronter :

- L'idée de coproduction se trouve présente dans les prémisses programmatiques, plus spécifiquement au point « Défis du Programme » de la première description (MINVU, 2007a : 12).
- Elle fait partie des Bases Techniques du programme de 2007, comme étant aussi un des prémisses du « Modèle Global de Réhabilitation de Quartiers », appelée « Réhabilitation participative de quartier fondée sur les ressources existantes » (MINVU, 2007c : 8), laquelle indique que le processus de réhabilitation de quartier :

« (...) suppose de concevoir les processus participatifs comme des expériences de vie où les acteurs sociaux sont capables d'autocritiquer et capables de créer la construction du futur de leur quartier. En ce sens, le Modèle Global de Réhabilitation de Quartiers devra créer des instances qui favorisent la réflexion et le dialogue en prenant en compte la plus grande diversité de voisins, en encourageant le fait que ce soit finalement eux-mêmes qui proposent, conceptualisent, mettent en œuvre, évaluent, contrôlent et 'célèbrent' le processus réalisé en coresponsabilité avec les acteurs institutionnels liés au projet » (MINVU, 2007c : 9).

- Elle est incluse comme une des orientations pour le développement du Plan de Gestion Sociale dans les Bases Techniques du programme de 2007, plan qui établit comme objectifs de renforcer le tissu social et d'améliorer l'intégration sociale, en encourageant la participation des voisins dans la réhabilitation de quartiers. Ici ressortent les objectifs suivants :
 - « Laisser s'installer une pratique coresponsable entre les voisins quant à l'usage et le soin des espaces publics »

- « Que se renforcent les réseaux entre les agents publics – en particulier le Muncipe – et la communauté, en laissant des compétences installées chez les voisins pour qu'ils soient les protagonistes du développement de leur quartier »
- Comme stratégie d'intervention de l'exécutant du programme dans les trois phases, dans le Manuel des procédures du programme, plus spécifiquement au point qui se réfère à son exécution (MINVU, 2008a).
- Ensuite, dans la description suivante du programme vers la fin de l'année 2008, nous trouvons dans le point « leçons apprises et défis » (MINVU, 2008b : 16) :

« Au vu du type d'intervention sociale et participative que propose le programme, les changements dans les quartiers rendent nécessaire le fait de mettre l'accent sur la coproduction et la coresponsabilité dans le développement du processus de réhabilitation du quartier. Ces deux concepts résument très bien le travail du Programme. Les CVD représentent un grand défi : en tant que représentants de la communauté, ils se sont transformés en une ample instance de participation où ils exercent une forme de travail avec les organismes de l'État d'égal à égal. Cette nouvelle forme de participation implique un nouveau type de citoyen, responsable de son environnement et conscient du pouvoir existant dans son organisation, capable de développer ses potentialités et de défendre ses propositions » (MINVU, 2008b : 17).

Il est tentant de se demander si ce défi de coproduction a été accompli par le programme. La redéfinition de l'approche participative en un second temps éclaire l'ambition de cette coproduction dans le cadre d'un programme dont la mise en œuvre a duré quatre ans et a agi dans 200 quartiers, avec bien évidemment des différences.

1.3.2 Deuxième moment de définition de l'approche participative du programme : l'amélioration des relations sociales et de la « convivialité dans le quartier »

Un deuxième moment de la définition de la perspective participative du programme est la période dans laquelle l'équipe reconsidère ses objectifs, en répondant aux premiers résultats visibles après un peu plus d'un an d'application du programme. Lorsque nous parlons d'équipe, nous nous référons spécifiquement à celle du Niveau Central du MINVU qui reçoit beaucoup de suggestions de l'équipe du SEREMI MINVU de la Région Métropolitaine. Ces deux groupes maintenaient un contact plus régulier, tant par leur proximité géographique que par la quantité de quartiers sur lesquels la Région Métropolitaine devait agir (87 quartiers sur les 200).

En ce sens, bien que le discours tout au long du programme réponde à la coproduction du quartier avec ses habitants, en termes pragmatiques – et aussi dans la manière dont se sont exposés les objectifs spécifiques du programme –, la définition du participatif s'oriente vers l'amélioration des relations sociales et de la convivialité entre les voisins. En effet, au moment de réviser les Termes de Référence ou les Bases Techniques du programme de l'an 2007, deux

objectifs se réfèrent à la réhabilitation des espaces publics ou à l'amélioration de l'environnement et les derniers deux objectifs se consacrent à « **renforcer les relations sociales** » et à « **promouvoir des quartiers socialement plus intégrés** » (MINVU, 2007c : 3).

Alors que la cogestion, soit la coproduction ou la co-construction, avait lieu dans certains quartiers, dans la plupart d'entre eux des processus plutôt d'« **animation socioculturelle** » ou d'**activation** ou de **recomposition communautaire** commençaient à se déployer ; ou des processus encore plus basiques : **(ré)établir les liens sociaux** à l'intérieur des quartiers ; ou encore : **que les voisins sortent de chez eux** et se parlent à nouveau, puisqu'ils avaient perdu le contact soit à cause d'anciens désaccords ou de problèmes de sécurité dans l'espace public, ou simplement parce qu'il n'existait pas de lien entre eux.

« Malgré l'hétérogénéité des 200 quartiers dans lesquels le programme s'est installé, il existe quelques problématiques transversales liées à des processus d'affaiblissement du lien social qui se manifeste de différentes manières : passivité au moment d'affronter les problèmes communs ; méfiance institutionnelle et personnelle ; stigmatisation et faible tolérance à la diversité ; faible usage des espaces publics pour la convivialité ; relations sociales réduites ; faible relation entre voisins vivant à plus d'un pâté de maison les uns des autres ; tendance à la formation de ghettos ; peur et sentiment d'insécurité dans l'espace public, parmi d'autres manifestations » (MINVU, 2010a : 84).

Cette information provenant des entretiens de la première étape du travail de terrain et des documents fournis par certains interlocuteurs du programme est très précieuse, puisqu'elle permet d'identifier un « chaînon manquant » dans la redéfinition des objectifs spécifiques du programme à la fin du gouvernement de Michelle Bachelet 2006-2010.

« Je crois qu'un point intéressant dans ce processus de redéfinition est le changement que nous avons fait au niveau des objectifs spécifiques du programme ; nous avons beaucoup discuté à ce sujet (...) En fait, je te dirais que ça a été une discussion qui est apparue lorsque nous avons fait appel à une étude pour faire une évaluation du programme, menée par Camilo Arriagada du bureau d'étude Alcalá. Parce que, afin d'observer ce que nous mesurons, nous devons être au clair sur ce que le programme aurait dû transformer, quels étaient les résultats espérés (...) alors là nous sommes passés des quatre objectifs initiaux que le programme avait proposés (...) à trois objectifs qui s'ajustaient beaucoup plus à ce que nous étions réellement en train de faire, et qui, bien sûr, ont beaucoup à voir avec les (objectifs) initiaux » (Daniela Aguirre, sociologue, ex fonctionnaire du MINVU, membre du PQMB SEREMI RM et Niveau National).

Tableau N°31 : Évolution des objectifs spécifiques du PQMB

Objectifs spécifiques du principe du programme (milieu 2006)	Objectifs spécifiques vers la fin du programme (milieu 2009)	Objectifs spécifiques au début du gouvernement Piñera (mars 2011)
<ul style="list-style-type: none"> • Récupérer les espaces publics détériorés • Améliorer les conditions de l'environnement • Renforcer les relations sociales • Promouvoir des quartiers socialement plus intégrés 	<ul style="list-style-type: none"> • Améliorer les conditions de l'espace public des quartiers pour la convivialité citoyenne • Promouvoir l'identité positive des habitants envers leur quartier • Renforcer la capacité de gestion des associations pour le développement communautaire durable des quartiers 	<ul style="list-style-type: none"> • Améliorer les conditions des espaces publics des quartiers • Contribuer à l'amélioration des logements en cours de détérioration • Promouvoir l'identité, l'intégration et l'appartenance des habitants des quartiers • Renforcer la capacité des voisin(e)s et de leurs organisations pour une gestion communautaire durable des quartiers • Promouvoir la création d'alliances entre les niveaux du quartier, local, régional et national, entre acteurs publics et privés

« (...) et au final, lors de conversations, je me rappelle qu'avec Claudia (Bustos) nous avons dû, lors de l'évaluation de DIPRES est arrivée, faire comme une relecture de tout le processus, pour pouvoir établir une nouvelle matrice du cadre logique, pour coïncider avec ce qui avait été fait et qui ne correspondait pas du tout à ce qui initialement avait été envisagé. C'est pour cela qu'au final apparaît ce modèle de biens publics et de convivialité citoyenne comme les deux axes, et, bien sûr, le programme peut parler abondamment de cela. Et je crois que c'est un gain. C'est pour ça que, de toutes manières, je vais toujours être un défenseur du programme. Ce qui se passe c'est que je crois qu'ici il y a eu une ignorance par rapport aux implications de ce que signifiait un programme de réhabilitation » (Nelson Morales, sociologue, universitaire et consultant. Docteur en Géographie, Planification Territoriale et Développement Régional, Université de Barcelone. SEREMI MINVU RM (2006-2007), membre équipe PQMB-MINVU national. Militant du parti PPD).

En effet, ce modèle de « biens publics et de convivialité citoyenne » se trouve dans les présentations finales du programme. En guise d'exemple, voici l'illustration qui montre que la cible de l'intervention est de réaliser une action qui promeut le sens du public, qui aide à surmonter la tendance à l'individualisme et à l'abandon des espaces publics, en favorisant ainsi une plus grande citoyenneté et la construction d'une culture civique (MINVU, juin 2009).

Figure N°26 : Accent du programme de réhabilitation de quartiers



Source : extrait de présentation du Programme de Réhabilitation de quartiers, MINVU, juin 2009. Texte dans la figure : But du programme. Convivialité citoyenne + espaces publiques.

Autrement dit, le programme commence à se rendre compte, qu'avant de créer une coproduction et une co-responsabilisation, on devait, en premier lieu, motiver les gens à participer, à sortir de chez eux et à améliorer les relations de voisinage. D'un autre côté, étant donnée la relation d'assistantat entre les voisins et les équipes professionnelles du programme – ces dernières représentant l'État – il devenait nécessaire de recomposer les organisations de base. Dans les cas où les CVD avaient fonctionné mais perdaient de la force suite au retrait du quartier des équipes techniques, il devient nécessaire de renforcer les organisations sociales de base.

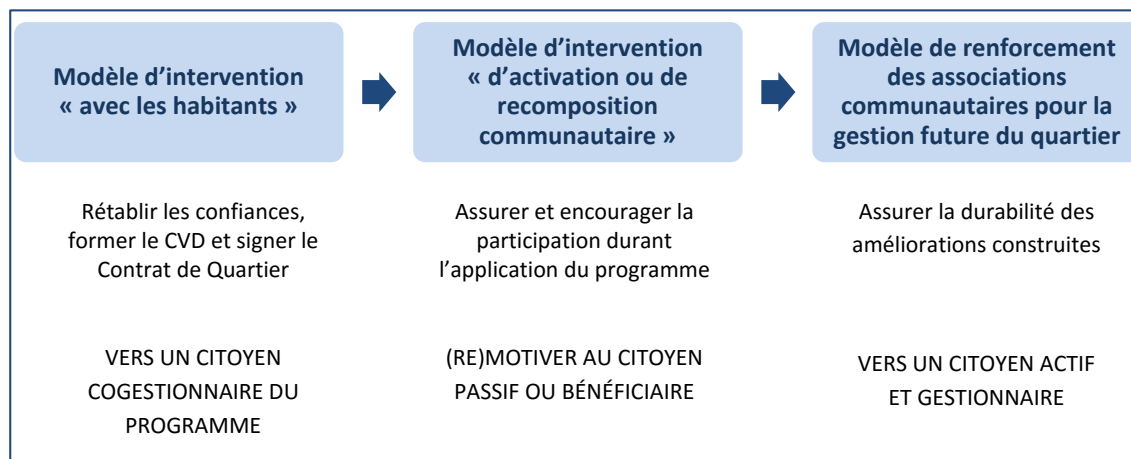
1.3.3 Troisième moment de définition de l'approche participative du programme : le renforcement des associations communautaires pour une gestion durable des quartiers

Comme montré dans la Tableau N°31 « Évolution des objectifs spécifiques du PQMB », la reconnaissance de cet objectif a lieu vers la fin du programme. Nous pouvons donc affirmer que nous sommes face au dernier moment de la définition de l'approche participative du PQMB pendant l'administration Bachelet (2006-2010) : ce n'est plus (seulement) la coproduction, où l'État arrive dans un quartier, guide et conduit un processus en s'appuyant sur une équipe technique pour mener la réhabilitation à terme « avec les habitants », en formant un CVD et en signant un contrat de quartier ; il ne s'agit pas non plus seulement d'améliorer la convivialité des voisins, nécessaire pour assurer la participation dans la mise en œuvre du programme dans un contexte « de passivité et de méfiance entre voisins et dirigeants et entre État et voisins » (MINVU, 2008¹⁶³).

Ce troisième et dernier moment de définition de la perspective participative du programme répond à **la nécessité de renforcer l'association pour la gestion future du quartier, ainsi que pour la durabilité des améliorations réalisés** : renforcer les compétences locales, la responsabilité communautaire, promouvoir les réseaux de voisinage, l'appropriation et le soin des espaces publics de la part des voisins et des voisines. C'est, de ce fait, un principe qui est mis en valeur selon une logique d'efficacité, lorsque le programme commence à se retirer des territoires et se rend compte que, dans de nombreux cas, le CVD commence à perdre de son élan.

¹⁶³ MINVU, Programme Réhabilitation de Quartiers, Présentation Power Point « Gestion Sociale PQMB », 2008.

Figure N°27 : Évolution de l'approche participative à partir des trois moments identifiés et logique d'efficience associée à chacun d'entre eux



« À un certain moment, les CVD se sont transformés en un élément si puissant que nous les projetions dans le futur (...) presque à l'éternité, et après tu te rends compte lorsque tu quittes les quartiers que cela dépend du programme, avec des ressources, avec une équipe qui travaille dans le quartier et si cela disparaît, le CVD aussi commence à perdre de la force » (Claudia Bustos, sociologue, fonctionnaire du MINVU, membre du PQMB 2006-2010 et actuelle Directrice Nationale du PQMB. Magister en Desarrollo Urbano, PUC).

En conséquence, il est intéressant de voir comment, tout au long de l'approche participative et de ses reformulations, l'hypothèse de l'« appropriation des travaux » commence à être remise en question, car on requiert non seulement la participation citoyenne pendant les diverses étapes des projets, mais aussi, et surtout, on requiert la construction d'une culture civique et un renforcement de la société civile, par le biais de l'installation de compétences en matière de gestion communautaire et de création de réseaux sociaux.

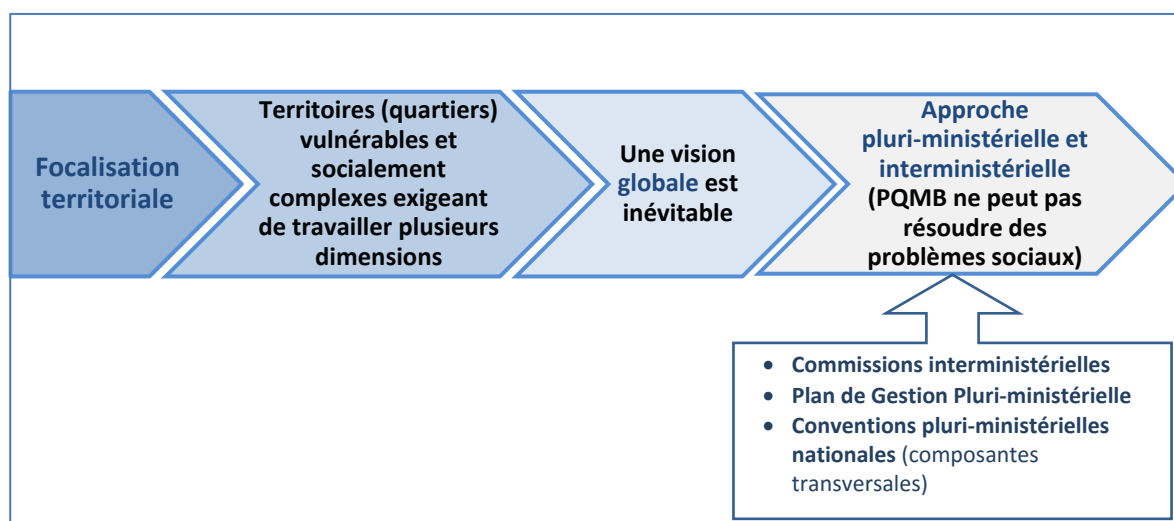
Ce dernier point sera d'ailleurs davantage développé au début du gouvernement de Sebastián Piñera (en mars 2011, ce qui rend évident que ce sont des apports de l'équipe de l'administration Bachelet), en ajoutant la création d'alliances entre les différentes échelles territoriales et les secteurs publics et privés. C'est-à-dire, qu'au processus de participation citoyenne pendant la durée de vie des projets, s'ajoute la création ou la recréation de capital social sous toutes ses formes : *bonding* ou de liens puissants à l'intérieur de la communauté (confiance), *bridging* ou de réseaux de voisinage avec des associations d'autres quartiers (collaboration), et *linking* ou d'alliances stratégiques avec des acteurs publics et privés à des échelles plus grandes que le quartier (levée de ressources financières et politiques) (Ulriksen, 2008).

2. MODÈLE D'INTERVENTION ET CHANGEMENT INSTITUTIONNEL : L'INTER-MINISTÉRIALITÉ ET L'IDÉAL DE LA GLOBALITÉ

« Toute personne qui n'a jamais fait une erreur
n'a jamais essayé quelque chose de nouveau »
Albert Einstein.

Dans cette section, nous allons notamment aborder le sujet de l'inter-ministériarité et de l'intégralité dans le PQMB. La **gestion urbaine globale et interministérielle** apparaît comme un lieu de rencontre entre les deux approches. Face au défi de travailler dans des territoires défavorisés qui souffrent de réalités socialement difficiles, le programme est inévitablement arrivé à admettre l'exigence d'une vision globale et d'un travail qui considère les diverses dimensions de la défaveur. Cette question a été un défi permanent pendant la mise en œuvre du programme. Plusieurs équipes et fonctionnaires ont effectué de remarquables efforts pour achever à des interventions avec cette globalité tellement désirée. Cependant, elle reste comme un idéal, un objectif en dehors des attributions du MINVU, inachevable pendant les quatre ans de gouvernement de Bachelet.

Figure N°28 : Processus à partir duquel le programme *Quiero mi Barrio* reconnaît la nécessité d'une vision interministérielle et mécanismes pour une gestion globale¹⁶⁴



Source : élaboration propre.

¹⁶⁴ Nous voulons apporter une distinction entre pluri-ministériarité et interministériarité, car les deux termes s'utilisent de manière interchangeable, comme des synonymes. Nous pouvons nous aider de la définition d'interdisciplinarité, en général, en clarifiant les préfixes. «Pluri» implique une juxtaposition ou la participation de différents acteurs dans une action publique. «Inter», implique l'intégration de disciplines, secteurs, etc. avec une vision plus coordonnée.

La gestion interministérielle requise pour assurer l'intégralité des interventions n'est pas obligatoire pour les autres ministères. Il n'a existé ni de loi ni de décret qui les obligerait à accomplir sa mise en place. De sorte que la gestion globale et interministérielle est restée faiblement opérationnalisée à partir des **Commissions interministérielles** et, au long terme, à partir du Plan de Gestion de Ressources Complémentaires (PGRC) ou du **Plan de Gestion Pluri-ministérielle**, qui est débarrassé des plans de gestion de travaux et de gestion sociale. La raison en est que les sujets à aborder se trouvent en dehors des attributions du MINVU, requérant la coordination avec d'autres ministères. De cette façon, les plans de gestion de travaux et de gestion sociale (PGT et PGS), ont été travaillés plus ou moins en synchronisation (cela a dépendu aussi des capacités et motivations de l'équipe professionnelle), alors que le PGRC est resté comme une liste de choses à faire à l'avenir.

Un autre mécanisme a été les **conventions pluri-ministérielles nationales**, souscrites par le Secrétariat exécutif du PQMB afin de répondre aux composantes transversales de participation, identité et patrimoine culturel, environnement, sécurité et alphabétisation numérique. Le Sous-secrétariat des télécommunications, le Conseil National de la Culture et les Arts, la Division de Sécurité Citoyenne, la Fondation *Integra*, ont été quelques-uns des services qui ont signé des conventions pour travailler de manière coordonnée dans les quartiers. Cependant, les conventions ont été limitées pour assurer l'accomplissement des compromis signés entre les services publics participants (SUR Profesionales, 2009).

« Je pense que (la gestion interministérielle) n'a pas été atteinte ; elle a été imposée, mais absolument trop ambitieuse pour le programme. Imagines-tu une intervention de deux ans, c'est-à-dire, il y a eu des tentatives pour faire des choses, par exemple, d'avoir des accords avec le ministère du Travail, parce que l'un des plus grands problèmes était le chômage des gens dans les quartiers ; l'autre, le ministère de l'Éducation, voulait que des gens terminent l'école (...) certaines choses ont été faites, mais c'est super difficile, tu es pendant deux ans sous pression pour terminer quelques travaux d'infrastructure (...) L'alphabétisation numérique du quartier, je pense que cela a été l'un des objectifs qu'ils voulaient atteindre, que chaque quartier ait un Infocentro (centre d'information), avec des ordinateurs disponibles et une connexion à Internet. À San Miguel par exemple, lorsque rien n'a été accompli, ils avaient des containers avec les ordinateurs. Qui devait se charger de leur administration ? » (María José Castillo, architecte, universitaire et consultante. Exécutante de plusieurs PQMB au sein de l'ONG Cordillera. Actuellement coordinatrice des départements de conseil urbain, municipalité de Providencia. Docteur en Architecture et Urbanism, Universidad Politécnica de Madrid).

« (...) nous avons établi quelque relation avec la JUNJI (Conseil national des jardins d'enfants), à propos de jardins d'enfants. Notre relation était avec les Télécentres du Subtel (...) Avec le SENCE (Service National de Formation et Emploi), par exemple, on a dû faire une liste du nombre de personnes voulaient avoir des cours de formation. Au niveau territorial, il y avait une plus grande possibilité d'avoir une relation avec le COSAM (Corporation Municipale de Santé) et d'évaluer comment nous pouvions renvoyer sur des spécialistes. Mais, de l'autre côté, il y avait un impératif dans les Appels d'offre du programme, de ce que nous ne pouvions pas travailler : des sujets tels que la violence, la drogue. (...) (Que signifie 'social' dans le contrat du quartier alors ?) Il y a eu des cours de formation, des ateliers de leadership, des sujets sur le genre, l'environnement (...) Nous avons pensé à des activités de micro-entreprise, il y avait eu la possibilité d'avoir un programme d'appui aux micro-

entrepreneurs dans le quartier Pascual Gambino, mais il n'a pas été possible (...) tout ce qui a eu à voir avec la micro-entreprise était déjà prédéfinie, c'est à dire, ils t'indiquent les bénéficiaires. Ils sont tous (du système) Chile Solidario ; alors si les vieilles du quartier n'étaient pas (dans le système) Chile Solidario, il n'y avait aucun moyen de les inscrire pour accéder aux bénéfices du programme de micro-entreprenariat. En fin de compte, l'inter-ministériarité n'a pas été accomplie (...) Il y avait toutefois une pauvre fille, Gabita (Gabriela Quezada SEREMI RM), qui était constamment préoccupée à coordonner les choses, elle était dans l'équipe du ministère en charge de la coordination interministérielle ; elle nous a appelés plusieurs fois ; en disant (par exemple), 'il y a quelques gouters JUNAEB (Conseil National d'enseignement et de bourses) qui peuvent être utilisées pour quelque activité du programme'. Ou par exemple, Jose a appelé en disant 'hé, n'oubliez pas que nous avons l'offre du ministère de Sports pour la formation sportive dans je ne sais quoi, envoyez-moi la liste des personnes'. Cela a été l'inter-ministériarité » (Ana María Medioli, assistante sociale, membre de diverses associations de la société civile et directrice de l'ONG PROSAM, ex universitaire).

Dans ce contexte, nous pouvons faire deux observations. Premièrement, les objectifs du plan de gestion sociale ont été soumis aux objectifs du plan de travaux, c'est-à-dire que le plan social a été **complémentaire** au plan de gestion des travaux plutôt qu'essentiel en soi. C'est pour cette raison que plusieurs interlocuteurs affirment que le PQMB a été, **plutôt qu'un programme de réhabilitation de quartiers, un programme participatif d'amélioration des espaces publics**. Bien que la **vulnérabilité sociale** soit abordée dans d'autres textes du PQMB, elle est restée au niveau du discours.

« Le PGS devra inclure des actions dans des domaines tels que : le contrôle et la surveillance des travaux d'infrastructure ; des actions d'embellissement de l'environnement par l'exécution directe des habitants ; des résultats minimaux selon les composantes transversales fixées par le programme ; le plan des initiatives sociales dérivées du diagnostic ; le plan de travail du Conseil du Quartier pour le Développement ; les actions de communication et l'évaluation du programme » (MINVU, 2008a : 16).

Deuxièmement, la mise en œuvre d'un plan de gestion sociale qui pourrait aller au-delà des simples objectifs précédents pour s'approcher d'une intention portée à la faveur d'une vision globale, est restée, en général, à la discrétion des équipes professionnelles, dépendante de leurs capacités et de leurs volontés, ainsi que de la motivation des institutions publiques – tels que les SEREMI et les municipalités – pour développer des coordinations facilitant l'inter-ministériarité, condition de base pour accomplir la globalité des interventions.

Néanmoins, il faut comprendre les énormes défis de transformation institutionnelle demandés au MINVU, face aux exigences du PQMB. D'abord, le **quartier** comme nouvelle unité d'intervention ; deuxièmement, **l'approche territoriale**, laquelle, au début, a impliqué de travailler sur la vulnérabilité sociale et le « financement de l'offre », qui constituent des éléments exceptionnels pour un ministère centré sur le logement et les subventions pendant des décennies ; troisièmement, **l'approche participative** et la création, non seulement d'un Contrat de quartier, fixé par la loi, mais aussi d'un Conseil de quartier. Enfin, quatrièmement, l'exigence d'une **vision globale** pour vraiment répondre à la question de la vulnérabilité des quartiers.

C'était trop, peut-être, pour un ministère qui n'était pas habitué à la coordination avec d'autres ministères, en dehors des ministères des Travaux et des Biens Nationaux. Plus encore, le PQMB vient faire pression sur la structure institutionnelle et les mécanismes de financement du ministère, car il a fallu créer une **nouvelle composante dans sa structure organisationnelle**, avec des attributions suffisantes pour accomplir l'objectif présidentiel inclus dans le Plan des premiers 100 jours d'administration. **Il a fallu faire trop et très vite.**

Plusieurs interlocuteurs qui ont participé à la formulation du PQMB ont exprimé l'opinion que, ce programme aurait dû se situer dans un ministère « politique », c'est-à-dire, un ministère ayant une vision large, par exemple, un ministère de Développement Social (qui n'existait pas à l'époque) ou le Sous-secrétariat du développement régional – logé au ministère de l'intérieur et de la sécurité publique.

« Il y a eu une autre discussion que j'ai perdu. Comme je venais du SUBDERE (Sous-secrétariat de développement régional), j'étais convaincu que la réhabilitation de quartiers requiert une vision globale, interdisciplinaire, interministérielle, et cela n'est atteignable que par une décision politique ; et, donc, un tel programme doit être hébergé dans un ministère éminemment politique, parce que dans un ministère sectoriel comme le MINVU, finalement, par la logique ministérielle elle-même, l'accent sera mis sur les travaux d'infrastructure, et tout ce que tu pourrais faire d'autre se perdra si tu n'a pas une politique de coordination. (Et quel serait ce ministère plus politique?) Dans mon expérience, il pourrait être le SUBDERE, ou donner des attributions aux gouvernements régionaux (...) l'une des tensions que ce programme a toujours rencontrées, a été de prétendre être plus que ce qu'il pouvait être, vu qu'il faisait partie d'un ministère » (Rubén Sepúlveda, architecte, universitaire et consultant ; Directeur du Programme d'amélioration de quartiers du Sous-secrétariat de Développement Régional -SUBDERE- du ministère de l'Intérieur 1996-2000).

D'autres interlocuteurs, surtout (ex)fonctionnaires du MINVU, ont souligné la nécessité de comprendre que les changements institutionnels sont des apprentissages qui prennent du temps, qu'il ne suffit pas d'avoir une bonne idée pour aborder ce type de problèmes avec une vision novatrice.

« Il y a toujours quelqu'un de convaincu qui va te dire : 'j'ai toujours dit ça (ce que l'on devait faire)'. Le problème est qu'il ne suffit pas de dire 'j'ai toujours dit ça', car une idée peut ne pas fonctionner pour un certain nombre des problèmes. Il est nécessaire de passer par certaines évolutions des convictions collectives et par une évolution de l'appareil de l'État. Tu peux avoir une super belle idée, mais si tu n'as pas la structure de l'État pour la mettre en place, ton idée ne sert à rien. Tu dois donc construire des programmes à partir des compétences professionnelles existantes (...) tu peux changer le programme et le faire évoluer dans la mesure où l'État évolue. Il y a donc un processus mixte, d'apprentissages collectifs avec d'autres ministères. Il faut penser que les agences de mise en œuvre de l'État, les SERVIU (le Service de Logement et de l'Urbanisme) par exemple, ne sont pas des agences de politique publique, elles sont des agences qui font le boulot, elles s'organisent comme une machine pour produire quelque chose. Ils sont déjà venus avec une crise interne : quatre ans plus tôt, on les avait privés de ce qu'ils savaient faire : produire des maisons ! Ils avaient cessé de faire des maisons ! » (Luis Eduardo Bresciani, architecte, universitaire et consultant. Ex-fonctionnaire du DDU-MINVU, coordinateur du programme urbain de l'équipe de campagne électorale de Bachelet (2005) ;

Président du Conseil national du développement urbain au Chili 2014-2018. Master in Urbain Design, Harvard University).

D'une certaine façon, l'ADN du logement avait disparu, les fonctionnaires du SERVIU étant obligés de faire autre chose, de changer la manière dont ils travaillaient. Mais cela prend du temps. Au début du programme, le SERVIU en charge de l'évaluation des projets du PQMB, n'a pas été collaboratif. En effet, les (ex)fonctionnaires du ministère interviewés affirment que le SERVIU n'a pas facilité ce processus et que le ministère a dû intervenir fortement afin qu'ils coopèrent. Cette situation a depuis changé et s'est heureusement transformée en un processus d'apprentissage. Pour leur part, au début, les municipalités ont vu ce programme comme une menace, car un ministère venait s'immiscer dans leurs territoires, là où habitent leurs électeurs. Il faut rappeler toutefois que, malgré l'importance déclarée du travail au niveau local, le programme n'a pas inclus les municipalités à son démarrage. Le sujet est plus complexe encore, si l'on y ajoute la tendance politique du maire d'une municipalité, car si cette tendance n'est pas de celle du gouvernement et du pouvoir exécutif, la collaboration est encore plus difficile.

Ainsi, nous pouvons tirer quelques conclusions sur l'idéale de globalité du PQMB. D'abord, les opinions de tous nos interlocuteurs ainsi que les documents consultés convergent vers cet objectif.

« C'est le quartier lui-même qui exige une intervention globale. Tu n'as pas le choix. Les gens le posent sur la table immédiatement et, en fait, le programme Quiero mi Barrio a fini par faire toutes ces choses : visites chez le dentiste (par exemple) ; ce n'est pas mal, mais ça n'est pas durable dans le temps, ce n'est pas rationnel, il ne devrait pas fonctionner de cette façon. Tu le fais pour accomplir ta promesse, mais ça n'est pas rationnel comme politique publique » (Luis Eduardo Bresciani, architecte, universitaire et consultant. Ex-fonctionnaire du DDU-MINVU, coordinateur du programme urbain de l'équipe de campagne électorale de Bachelet (2005) ; Président du Conseil national du développement urbain au Chili 2014-2018. Master in Urbain Design, Harvard University).

Quelques interlocuteurs affirment la nécessité d'un ministère du Territoire ou un ministère pour le Développement Social qui puisse avoir un pouvoir suffisant pour mettre en œuvre un travail interministériel et multidimensionnel, vu que les différents ministères concentrent leurs efforts sur la mise en place efficace de leurs propres offres. D'autres interlocuteurs affirment qu'il n'y a pas besoin de créer de méga-ministère, ou de programmes avec une approche globale, car ils sont difficiles à gérer. Les instruments globaux n'existent pas. Ce qui est globale, c'est la gestion et, donc, pour résoudre un problème de manière globale on peut utiliser différents instruments, en opérant leur intégration au niveau local ou régional.

La dernière conclusion nous amène au sujet de la **décentralisation** : le Chili s'est engagé dans un processus de décentralisation pendant les dernières décennies. De plus en plus d'institutions publiques doivent incorporer l'approche du développement territorial. Mais il faut que celui-ci soit accompagné d'un transfert de compétences et de ressources.

Pour l'ensemble de nos interlocuteurs, la globalité devait se mettre en place sur le territoire à travers la **gestion interministérielle**, mais elle se heurte **au manque de pouvoirs, d'attributions, de compétences et de ressources des gouvernements régionaux et des municipalités les plus pauvres**. Bref, il faudrait renforcer les municipalités qui hébergent les quartiers défavorisés.

CONCLUSION DE LA DEUXIÈME PARTIE

Pour cette deuxième partie de la thèse, nous avons proposé d'étudier la généalogie du programme *Quiero mi Barrio*. Pour ce faire, nous avons esquissé, en premier lieu, les éléments théoriques et méthodologiques pour analyser l'action publique qui a donné lieu à ce programme. Nous avons montré qu'il existe une importante différence entre parler de « politiques publiques » et d'« action publique », notamment par le fait que celle-ci n'est pas une action coordonnée, mais plutôt une action de création collective, chaotique, qui va au-delà des interprétations rationnelles. Dans ce contexte, nous avons constaté que la sociologie de l'action publique pouvait répondre à la flexibilité et l'intuition nécessaires pour étudier la première action publique chilienne portant sur les quartiers défavorisés. Le modèle interactif d'analyse de l'action publique de Lascoumes et Le Galès (2012), y a été d'une grande utilité, ainsi que le regard croisé des modèles d'action publique des États-Unis et de la France pour identifier diverses dimensions d'analyse.

Nous avons commencé à explorer la généalogie du programme *Quiero mi Barrio* à partir du rôle des personnes et d'initiatives qui ont déterminé son chemin. Nous avons montré le rôle des groupes d'individus, formels et informels, ainsi que celui d'expériences, quelques-unes plus influentes que les autres. Malgré le fait qu'il est un programme public venant de l'État, celui-ci n'est pas le seul responsable de sa genèse. Les dynamiques politiques des partis politiques mais aussi l'intervention de sympathisantes idéologiques, y ont une place importante, ainsi que des dynamiques de pouvoir qui vont au-delà du politique, comme le corporatisme des professions plus puissantes dans le domaine urbain.

Bref, pour ce qui est de la généalogie, nous pouvons conclure qu'un groupe lié aux *Dialogues Citoyens* organisés par Bachelet dans le contexte de sa campagne politique du 2005, notamment la *Commission de Gestion Urbaine* de l'équipe de campagne, a apporté des éléments conceptuels et de diagnostic. Bien que ce groupe n'a pas réussi, ni à gagner une position de pouvoir dans le MINVU ni à installer l'image des « Avec Abri » comme le problème public à résoudre dans le premier programme, cette image s'est transformée en une figure morale et politique incontournable vers la fin de l'administration Bachelet 2006-2010. En effet, à l'observer le tableau sur l'évolution des objectifs spécifiques du PQMB, nous confirmons qu'en mars de 2011, parmi les buts recherchés, il s'agissait bien de « Contribuer à l'amélioration des logements en cours de détérioration ».

Le « quartier vulnérable » a été plus attractif en termes politiques, pour une *Concertación des partis pour la démocratie* devenue de plus en plus fragile, éloignée de ses bases, mise en question par la qualité de la démocratie construite pendant 16 ans. Cette attractivité politique du « quartier » a coïncidé avec les critères technocratiques au moment d'installer le programme dans le MINVU : agir sur les « quartiers vulnérables » n'était pas seulement politiquement conciliateur et légitimant, mais aussi plus faisable et plus mesurable. Malgré le fait que la figure des « Avec

Abri » n'a pas réussi à être positionnée comme étant un problème public, elle a introduit la discussion sur les attributs et les standards des logements et des infrastructures construites, en changeant le référentiel de l'action publique de logement, de la « quantité » à la « qualité ».

En outre, il est intéressant d'observer l'évolution des reformulations exprimée par le programme *Quiero mi Barrio* en ce qui concerne les nouvelles approches proposées. Sa lecture nous a aidé à comprendre que le programme ne se construit pas seulement par des fonctionnaires du MINVU, mais en interaction avec l'ensemble d'acteurs qui y sont engagés. Cela veut dire que les effets du programme ne sont pas le seul résultat des décisions ministérielles, mais aussi des logiques politiques et d'actions produites lors de la mise en œuvre dans les quartiers.

En premier lieu, les spécificités de l'approche territoriale, caractérisée par un travail global, multi-ministériel et une focalisation de ressources sur les territoires défavorisés, ont été déterminées par une décision politique : la nécessité de créer un programme vraiment participatif, proche des gens, répondant à l'emblème de « gouvernement des citoyens » de Bachelet, et non pas un programme de régénération urbaine, plus proche de la réalisation de grandes infrastructures et peu concerté. Le problème des quartiers défavorisés, à savoir la ségrégation et l'exclusion sociale urbaine, ne se travaille pas à partir de l'intégration de ces quartiers au reste de la ville, mais plutôt à l'intérieur des mêmes quartiers. L'intégration sociale se débarrasse du problème urbain originel et est absorbée par l'idée de l'intégration entre voisins que l'amélioration d'espaces publics peut engendrer. Nous pensons que cette omission des effets négatifs de la politique de logement social précédente, répond aussi à une décision politique de la campagne présidentielle de Bachelet, de masquer des séquelles qui ont été provoquées par la même coalition, déjà assez contestée. Néanmoins, comme nous l'avons mentionné ci-dessous, la réalité des « Avec Abri » resurgit à plusieurs reprises, en l'introduisant comme un objectif spécifique en mars 2011.

En deuxième lieu, l'approche participative a évolué à partir de ce qui se passe dans la pratique. De l'intention initiale d'une coproduction avec les habitants et un engagement citoyen pour la future appropriation des travaux construits, le programme a révisé ses attentes à la baisse : il fallait travailler à l'amélioration des relations sociales et la convivialité dans les quartiers. Il est intéressant de constater comment, à partir du travail participatif, le programme a avancé dans la compréhension du phénomène auquel il est confronté. La reconnaissance de problématiques transversales, telles que l'affaiblissement du lien social, la méfiance institutionnelle, des relations de voisinage réduites, le sentiment d'insécurité, a obligé à affiner les objectifs du programme, donnant une importance primordiale à l'amélioration de la cohabitation et d'une identité positive des habitants envers leur quartier, ainsi que l'amélioration de la capacité des associations pour une future gestion communautaire.

En conclusion, le programme *Quiero mi Barrio* a fait surgir d'énormes défis de transformation, qui ont touché le domaine institutionnel du MINVU, mais qui ont aussi révélé les défis sous-jacents auxquels la démocratie fait toujours face.

TROISIÈME PARTIE

DÉVELOPPEMENT DU PROGRAMME QUIERO MI BARRIO (2006 – 2010)

Dans la deuxième partie de la thèse, nous avons décrit la généalogie de la politique chilienne de réhabilitation de quartiers ainsi que son processus d'installation au niveau institutionnel. La différence entre la deuxième et cette troisième partie est que le « développement » tente une approximation **par le bas ou bottom-up**, en analysant ce que la politique a produit sur le terrain. Le récit est donc réalisé par les équipes professionnelles et par les habitants. La raison de distinguer entre l'installation et le développement est ainsi de pouvoir donner une voix propre aux personnes qui sont plus proches des territoires défavorisés, loin des bureaux institutionnels, de textes d'appels d'offre, des rapports de suivi, et de discussions plus génériques autour des concepts utilisés lors du programme.

Si lors de l'étude de la généalogie du PQMB, un des principaux objectifs a été d'identifier les discours des *formulateurs*, lors du développement l'objectif est d'explorer les discours et les pratiques des « exécutants » du programme et des habitants des quartiers sélectionnés, quant aux processus de participation déployés, au renforcement des associations, à l'appropriation des espaces publics construits, etc. Plus spécifiquement, nous allons essayer de répondre les questions de recherche cristallisées par les apprentissages de la première étape du travail de terrain : comment les nouvelles approches territoriale et participative se déploient-elles pendant la mise en œuvre du PQMB ? Comment interagissent-elles ? Ensuite, et suivant les conclusions de la généalogie, est-il possible d'affirmer que l'approche participative a aussi fini par « absorber » l'approche territoriale lors de la mise en place du programme ?

En outre, le PQMB travaille avec l'objectif de *coproduction* et l'idée d'un *empowerment* des habitants, tous les deux basés sur l'hypothèse de que l'appropriation des travaux construits facilite la future durabilité et l'efficacité des investissements publics, et que la réhabilitation des

quartiers passe par un engagement constant des habitants. Face à ces pensées, est-ce que les notions d'*empowerment* et de coproduction représentent-elles une expression de l'instrumentalisation de la participation citoyenne aux objectifs d'un programme ou constituent-elles des vrais exemples de donner du pouvoir, de transmettre des capacités – au niveau individuel et/ou collectif – permettant une transformation sociale, pour le moins débutante, des quartiers défavorisés ? Finalement, cette troisième partie du texte de la thèse essaie d'identifier des écarts entre les visions des acteurs de la formulation et du développement quant à la réhabilitation des quartiers étudiés et à la participation.

CHAPITRE 7

DÉVELOPPEMENT DU PROGRAMME DE RÉHABILITATION DE QUARTIERS VULNÉRABLES QUIERO MI BARRIO (2006 – 2010) : ÉTUDES DE CAS DE DEUX QUARTIERS À SANTIAGO DU CHILI

« Mais toi, qu'est-ce que tu fais ? Comment tu peux contribuer ? Parce qu'il y a beaucoup à faire ici... comment pouvons-nous lutter contre la drogue ? Les personnes viennent ici pour se gagner l'argent (salaire) et après elles disparaissent, on nous laisse toujours abandonnés »
(Première entretien avec Gloria Quintalén, voisine du quartier *El Porvenir*, animatrice de l'association informelle *Fénix del Porvenir*)

Ce chapitre présente une description du processus de mise en œuvre du PQMB dans deux quartiers : la *Villa El Porvenir* dans la commune de *Cerro Navia* et la *Población San Gregorio* dans la commune de *La Granja*. Pourquoi ces deux territoires ? Rappelons que deux variables ont été déterminantes lors de la mise en œuvre du PQMB : les **modalités de choix des quartiers par le programme** et les **équipes techniques ou « opérationnelles »**. Tenant compte de ces deux éléments, nous avons sélectionné deux territoires à partir des critères suivants : primo, des quartiers choisis par le PQMB sur la base de **critères territoriaux** (par opposition à des critères politiques partisans par exemple), tels que les chiffres de pauvreté ou de vulnérabilité sociale ; secundo, des **quartiers d'« exécution indirecte »** (travaillés par un bureau d'étude ou par une municipalité et non par le ministère lui-même à travers les SEREMIS), car ils représentent 90% de la totalité des quartiers du programme ; tertio, nous avons sélectionné des territoires montrant des conditions de mise en œuvre favorables quant aux approches territoriale et participative. Nous avons retenu un quartier travaillé par un **bureau d'étude** et un autre quartier travaillé par une **municipalité**, tous les deux ayant une **trajectoire reconnue en matière de travail territorial et participatif** ; quarto, nous avons choisi **deux quartiers**, pas plus, pour porter un regard croisé entre l'intervention d'une municipalité et celle d'un bureau d'étude ; enfin, nous avons préféré deux quartiers dans la **Région Métropolitaine**, en particulier dans son **anneau péricentral** (non périphérique), pour des raisons d'accessibilité et de sécurité¹⁶⁵.

¹⁶⁵ Ces derniers arguments ne sont pas si banaux si l'on considère que le temps de déplacement entre un quartier et l'autre varie d'entre une heure et demie et deux heures (au moins) ; et que les visites au terrain impliquent des risques réels pour une personne étrangère – surtout une femme seule – à des quartiers qui sont des « no go zones ».

L'étude de ces deux cas obéit à une analyse de chaque quartier dans sa propre spécificité plutôt qu'à une comparaison entre les deux. Au début du chapitre nous présentons un aperçu de chaque quartier de façon à mettre en évidence l'impossibilité de comparer deux territoires aussi dissemblables. En revanche, le but ici est d'identifier des ressemblances et des divergences dans les processus de mise en place du programme *Quiero mi Barrio* et dans les facteurs qui ont facilité ou troublé le travail.

Des questions simples sur la mise en œuvre du programme dans deux quartiers ont guidé la réflexion : **Qu'a-t-on voulu faire ? Comment s'est déroulé le programme ? Qu'a-t-il finalement fait ? Qu'a-t-il voulu accomplir pour l'avenir ?** Un total de **32 entretiens** a été effectué pendant l'année 2013 dans les quartiers *El Porvenir* et *San Gregorio*. Les acteurs interviewés ont été de quatre types. Premièrement, des **fonctionnaires du Secrétariat régional métropolitain** du MINVU en charge des quartiers « vulnérables » du PQMB. Deuxièmement, les équipes opérationnelles dans les territoires : dans le cas d'*El Porvenir* le bureau d'étude *SUR Profesionales-Consultores*, et dans le cas du quartier *San Gregorio* l'équipe du PQMB créée par la municipalité de La Granja.

Troisièmement, des **habitants qui ont participé** à la mise en œuvre du programme (non seulement membres du Conseil du quartier pour le développement). Quatrièmement, des **habitants qui n'ont pas participé**, ces derniers étant en nombre réduit par rapport à ce que l'on désirait, à cause de circonstances défavorables survenues lors de l'étape du travail de terrain : d'abord, une grande complexité pour pénétrer dans les quartiers autrement que par la médiation du PQMB ; ensuite, le problème de la sécurité. Plusieurs recommandations m'ont été faites de ne pas rencontrer certains habitants car ils pouvaient être liés au trafic ou à l'usage de drogue ou ils pouvaient m'agresser (notamment des hommes toxicomanes) ; finalement, un grave accident familial arrivé au début de l'année 2013, qui a impliqué de réduire le travail de terrain, en raison de l'obligation d'effectuer plusieurs voyages aux États-Unis.

Les « 32 » entretiens n'incluent pas, toutefois, les innombrables visites de terrain, les parcours commentés par certains membres des équipes ou des voisin.es, et les activités réalisées hors les objectifs de la thèse. En effet, ma recherche dans les territoires s'est transformée inévitablement en une **recherche-action**. Je suis passée du statut d'étudiante qui va seulement poser des questions, à la nécessité de m'impliquer et d'aider en précisant que, doctorante, je n'avais pas de pouvoir.

D'une certaine manière, cela s'est traduit par une manifestation de responsabilité sociale et d'empathie envers des *personnes* régulièrement confrontées à la ségrégation et qui ne semblaient pas se considérer comme faisant partie d'un « objet d'étude » dans une recherche. Ainsi, je me suis engagée dans trois activités. D'abord, dans le quartier *El Porvenir*, j'ai aidé la Présidente du Conseil du quartier (l'association traditionnelle ou *Junta de Vecinos*, non le CVD) à recueillir des informations sur la fermeture du Contrat de Quartier du PQMB, car il existait un montant d'argent (18 millions de pesos chiliens, soit 26 000 euros) qui n'avait pas été dépensé et qui avait toutefois été remboursé par la municipalité au Secrétariat régional métropolitain du

ministère, puisque le Contrat du Quartier avait dépassé le temps d'exécution de son budget¹⁶⁶. La dirigeante avait été plusieurs fois accusée par certains habitants du quartier d'avoir volé de l'argent et voulait dissiper ces doutes. Néanmoins, après avoir réussi à trouver des informations, j'ai préféré arrêter l'enquête car une autre voisine m'a avertie que la Présidente de la *Junta de Vecinos* « avait été rappelée à l'ordre par la municipalité parce que quelqu'un avait posé des questions sur l'argent du programme dans *El Porvenir* ». Nous avons toutefois réussi à clarifier la situation afin que la dirigeante puisse se re-légitimer face aux habitants du quartier.

Deuxièmement, j'ai organisé une campagne de collecte de livres pour l'association informelle « Fénix del Porvenir », composée d'une mère, de ses enfants et de leurs amis du quartier. Ils organisent des activités diverses (échasses, déjeuners, promenades, etc.) pour échapper à l'usage et au trafic des drogues dans le quartier. J'ai recueilli plus de 100 livres pour les aider à l'installation d'une bibliothèque communautaire. Mais plus important que les livres, j'ai gagné la confiance d'un adolescent leader pour un futur entretien – entretien qui s'est transformé en une réunion spontanée avec la présidente de la *Junta de Vecinos* pour parler du prêt du Télécentre construit par le PQMB (sous-utilisé pendant plus d'un an) pour l'installation de la bibliothèque communautaire. L'échange, proche des élections présidentielles, a été vif, mais les interlocuteurs ont convenu de continuer à travailler en collaboration pour le projet. Actuellement, « Fénix del Porvenir » dispose de sa bibliothèque pour les enfants et les jeunes du quartier.

Troisièmement, après plusieurs rencontres spontanées nées de promenades avec une ou plusieurs voisines du quartier *San Gregorio*, j'ai proposé de les aider à organiser une activité amicale pour l'équipe du PQMB qui a travaillé dans le quartier. Elles regrettaient de ne pas avoir eu la possibilité de dire au revoir « comme il faut », en raison de la fermeture trop rapide du programme. Elles voulaient voir encore une fois les membres de l'équipe. Elles voulaient aussi poser la question des fonds publics ou des personnes avec lesquelles elles pourraient en parler pour terminer un des espaces qui n'a pas pu être construit (ironiquement, la place centrale du quartier, place civique dans le Contrat du Quartier). L'activité a finalement été centrée sur les souvenirs du programme pendant sa mise en œuvre, un moment heureux pour tous ceux qui y ont assisté.

Dans le chapitre 2 nous avons déjà réalisé une analyse empirique de l'exclusion sociale dans la ville de Santiago. Dans ce chapitre nous exposons, en premier lieu, les contextes métropolitain et communal dans lesquels s'insèrent la *Villa El Porvenir* et la *Población San Gregorio* : comment les communes auxquelles ils appartiennent s'insèrent-elles dans la ville de Santiago, et ensuite, comment chaque quartier s'insère-t-il dans sa commune. Dans ce contexte, les deux quartiers montrent des caractéristiques similaires d'exclusion mais aussi des différences, notamment quant à la qualité du design urbain, de l'environnement, de la morphologie, de la taille des logements et des rues, etc. Ces différences sont fortement liées à la date de leur construction : elles répondent aux différentes étapes de la politique de logement chilienne.

¹⁶⁶ Le montant d'argent remboursé provenait de la SUBTEL (Secrétariat de télécommunications), car celle-ci avait terminé son contrat avant la construction du Télécentre (Centre numérique communautaire). Le protocole d'accord SUBTEL-Ministère du logement en charge de la provision du mobilier, des ordinateurs, etc., était achevé avant que la construction débute (mars 2011 et juin 2012 respectivement). Pourquoi la construction a commencé si tard ? Le Secrétariat régional ministériel n'a pas pu transférer l'argent pour la construction car la présentation des comptes par la municipalité n'était pas à jour.

En deuxième lieu, ce chapitre expose les caractéristiques de chaque quartier ainsi que de la commune d'appartenance, en se présentant les avantages et les limites de chaque en termes social et urbain. En troisième lieu, nous présentons un aperçu des résultats autour des approches territoriale et participative du PQMB. Nous commençons en présentant l'information de base des deux quartiers choisis ainsi que les stratégies de la recherche pour effectuer le travail de terrain, et continuons en exposant les principales observations par rapport à chaque approche.

Pour ce qui est du territoire, nous constatons que le problème à résoudre par le PQMB est différente selon le type d'interlocuteur qui parle : fonctionnaire du SEREMI ministériel, membre d'équipe opérationnelle, ou habitant ; nous parlons aussi des quartiers en qualité de bénéficiaires (focalisation) et de la « gestion globale et multi-ministérielle », souvent évoquée, en identifiant divers facteurs qui ont affecté son déploiement. Nous concédons un espace exclusif pour décrire en quoi l'économie de la drogue et la violence représentent une question imminente, ainsi en quoi les jeunes sont un sujet encore négligé.

Pour ce qui est du volet participatif, nous reviendrons sur les objectifs initiaux, de formation de confiance (et les difficultés y rencontrées), de dynamiques politiques à l'intérieur des quartiers, afin de discuter des dualités telles que *l'empowerment* ou l'audit sociale, *l'empowerment* ou la participation, *l'empowerment* individuel ou *l'empowerment* collectif. Nous traitons aussi des appréciations controversées du *Conseil du Quartier pour le Développement*, de l'entretien des espaces publics et la coresponsabilité des habitants, et de l'hypothèse selon laquelle la participation se traduit en une plus grande durabilité des infrastructures publiques construites.

Finalement, nous faisons aussi référence au modèle d'analyse de l'action publique de Lascoumes et Le Galès (2012), en restituant une analyse triangulée à partir des variables proposées par les auteurs.

1. DESCRIPTION DES CONTEXTES MÉTROPOLITAIN ET COMMUNAL DANS LESQUELS LES ÉTUDES DE CAS S'INSÈRENT

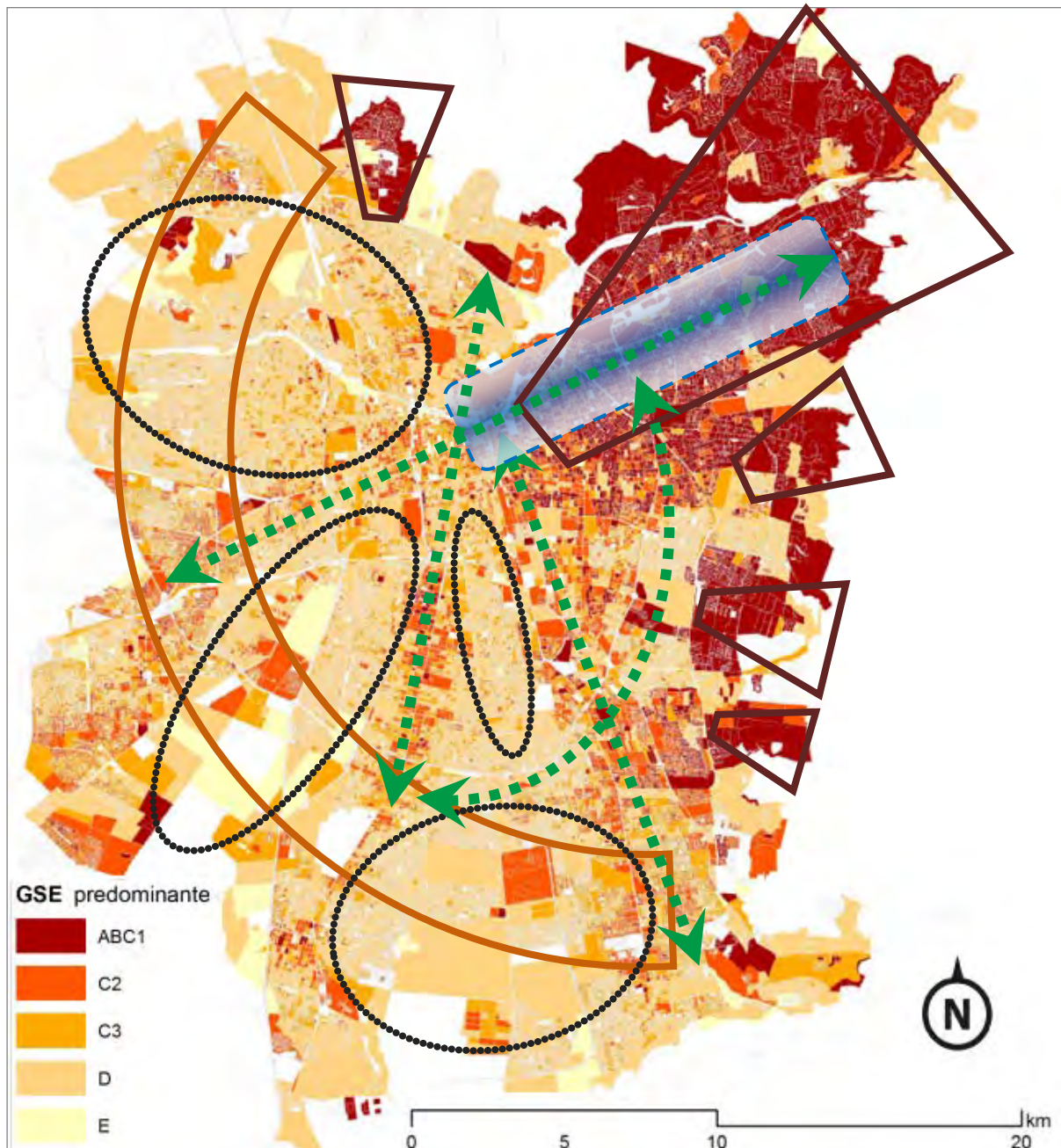
Dans le chapitre 2, nous avons représenté la réalité de l'exclusion sociale au sein de l'*Area Metropolitana de Santiago* (AMS), ainsi que la concentration territoriale des inégalités sociales. Nous voulons ici attirer l'attention sur deux variables qu'il nous semble important d'avoir à l'esprit avant de commencer à décrire les quartiers sélectionnés : la **fragmentation socio-urbaine** et le phénomène **d'éradication des *campamentos*** (baraquements), ce dernier lié à la politique de logement chilienne et ses différentes étapes.

En premier lieu, retraçons visuellement la situation de fragmentation socio-urbaine qui caractérise l'AMS. Dans les cartes suivantes, il est possible d'observer la **concentration de l'exclusion sociale** dans les communes de la périphérie métropolitaine ainsi que dans quelques communes péricentrales de l'AMS. En ce qui concerne le niveau socioéconomique et la

distribution spatiale des catégories sociales, les groupes plus riches et plus qualifiés continuent à se situer dans le cône des revenus plus élevés.

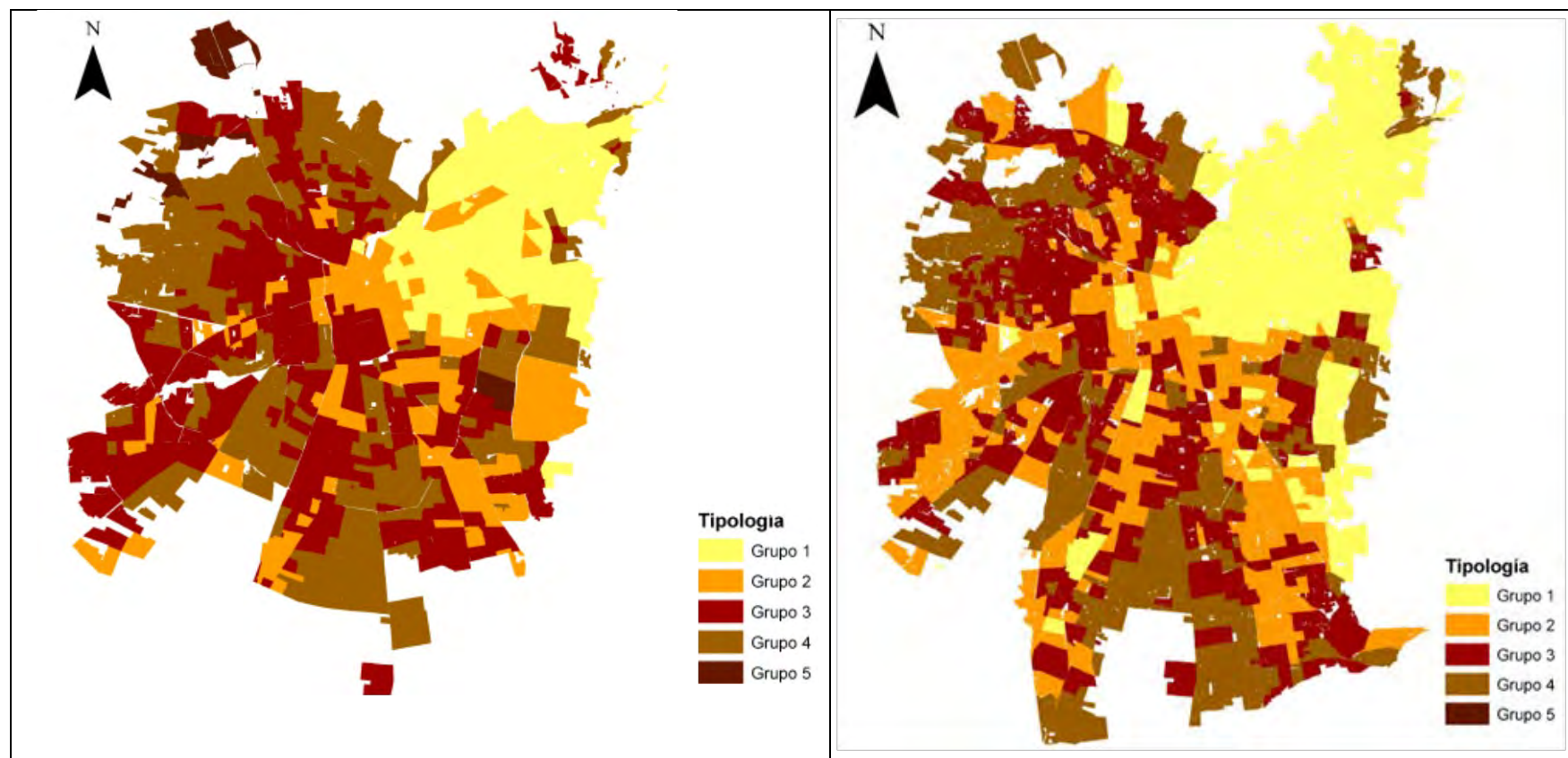
Cependant, la réalité urbaine est plus complexe et plus fragmentée : dans l'AMS existent le « **cône des plus riches** » ; « **l'arc des plus défavorisés** » ; des « **axes d'opportunités** » (notamment au long du réseau du métro) ; des « **archipels d'exclusion sociale urbaine** » (des franges localisées entre les « axes d'opportunités ») qui se caractérisent par le manque d'accès ou la mauvaise qualité des services (santé, éducation, environnement, travail, culture, etc.). À ces configurations nous pouvons ajouter la « **bande des principales activités économiques, politiques et institutionnelles** », se référant à la localisation des groupes économiques, grands et moyens, ainsi que de la plupart des firmes. Les cartes et encadrés suivants illustrent ces configurations socio-urbaines.

Carte N°24 : Groupes socioéconomiques prédominants dans le Grand Santiago (2012) et différentes géométries de la fragmentation socio-urbaine



Source : Norel, N., Truffello, R., Olivares, P., Garretón, M., 2015 (les groupes plus foncés sont les plus aisés tandis que les plus claires sont les plus pauvres). Nous avons inséré les formes géométriques qui indiquent : le(s) **cône(s)** des plus riches en marron foncé ; l'**arc** des plus défavorisés en marron clair ; les **axes d'opportunités** en **flèches de lignes discontinues verts** (transport-métro) ; la **bande des principales activités** économiques, politiques et institutionnelles **en bleu et lignes discontinues bleues** (localisation d'entreprises, de grands groupes économiques et de technologie) ; et les **archipels d'exclusion sociale urbaine** en **ellipses gris foncé**.

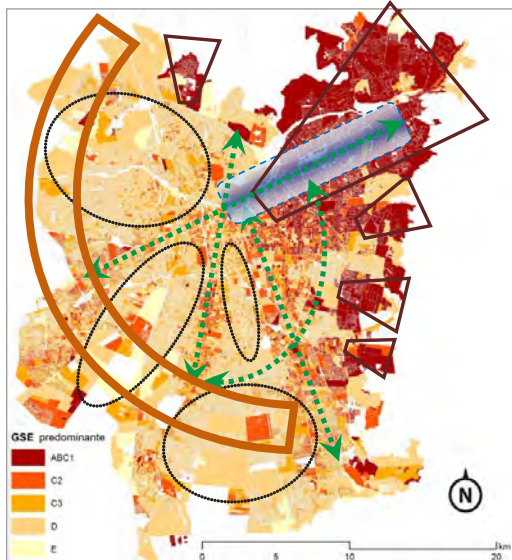
Carte N°25 : Distribution spatiale des catégories d'emploi, années 1992 et 2002



Source : Link, 2008 (les groupes plus clairs sont les plus qualifiés, les groupes plus foncés sont les groupes non qualifiés ou peu qualifiés).

Encadré N°13 : Santiago. Les configurations socio-urbaines d'une ville fragmentée en images

Schéma de référence de l'AMS



« La bande des principales activités économiques, politiques et institutionnelles »
(Vue commune Providencia)



« L'arc des plus défavorisés »
(Commune La Pintana)



« Le cône des plus riches »
(Commune Las Condes)



« Des axes d'opportunités »
(Commune San Miguel, proche du métro)



« Des archipels d'exclusion sociale urbaine »
(Commune de San Joaquín)



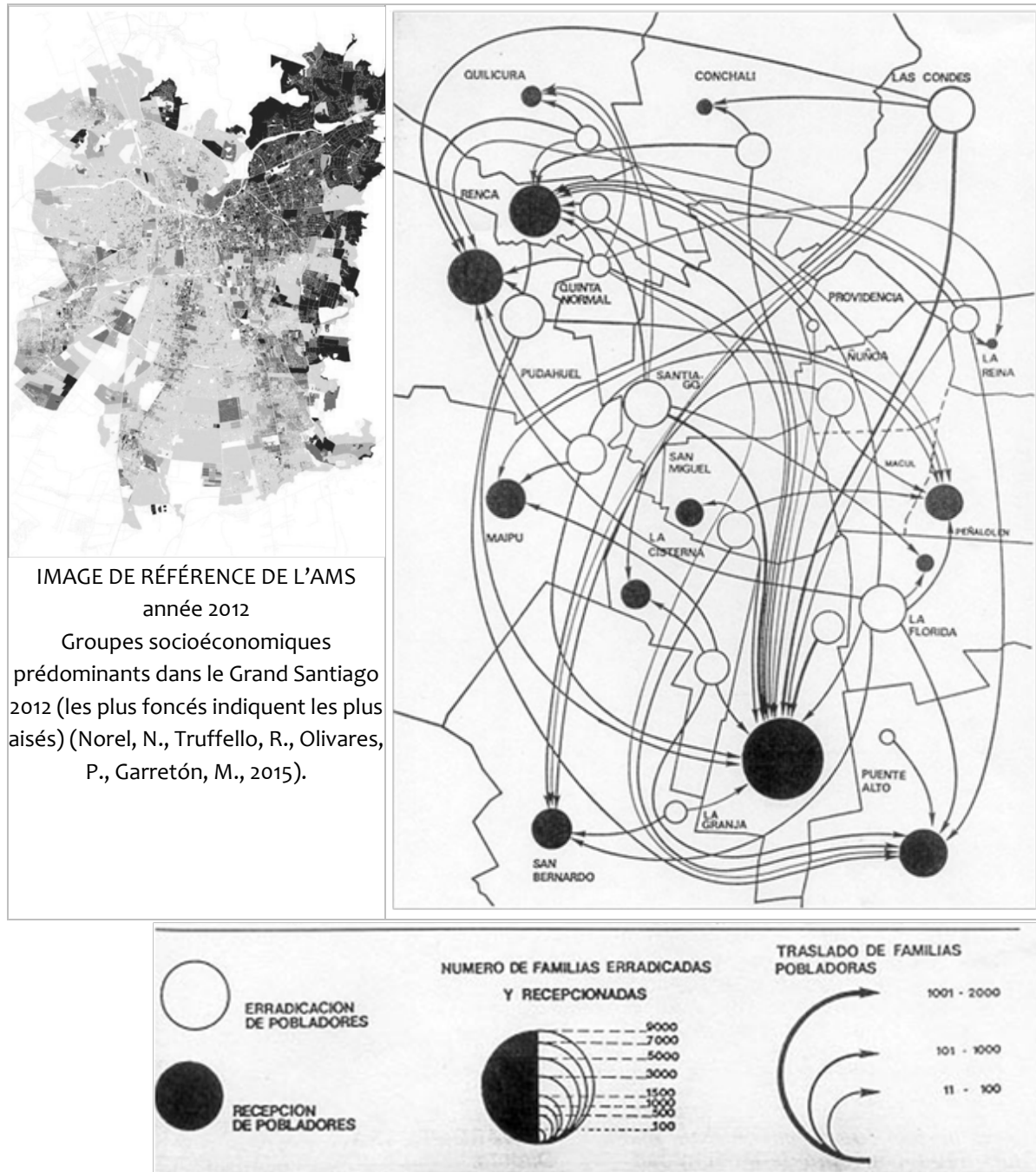
En deuxième lieu, un élément sur lequel nous voulons attirer l'attention est celui de **l'éradication des *campamentos*** (baraquements), intimement liée à la politique chilienne de logement dans ses différentes étapes historiques. Comme nous pouvons observer dans les figures et cartes suivantes, à partir de l'année 1920, la Région Métropolitaine a commencé à construire des logements sociaux, avec par la suite des moments considérablement différents quant au rôle de l'État¹⁶⁷. Si avant la dictature, l'État avait eu un rôle relativement actif dans la production de logements, à partir de l'année 1975, l'État transfère au marché la production de l'offre et s'occupe de financer la demande à travers une subvention aux habitants plus pauvres.

Ce changement dans la politique du logement social et sa persistance dans les périodes suivantes, implique de profondes conséquences négatives qui ont perduré jusqu'à nos jours, et auxquelles il est difficile de remédier. Les programmes d'éradication de *campamentos* (ou baraquements) mis en place depuis la dictature ont massivement déplacé les ménages pauvres situés dans les zones urbaines rentables vers les banlieues, territoires de moindre valeur. La figure suivante montre ce processus d'éradication des pauvres selon la commune d'origine et la commune de destination, pour la période comprise entre 1975 et 1989. Si nous l'examinons par rapport à la carte représentant les groupes socioéconomiques prédominants dans le Grand Santiago en 2012, nous pouvons concevoir l'ampleur du processus d'éradication et de la ségrégation socio-urbaine produite.

Dans ce contexte d'exclusion sociale urbaine, de fragmentation, de relégation des plus pauvres et de concentration spatiale des inégalités, les quartiers *El Porvenir* et *San Gregorio* appartiennent à des réalités différentes, fortement déterminées par l'histoire de leurs constructions et par l'époque à laquelle ils ont été conçus.

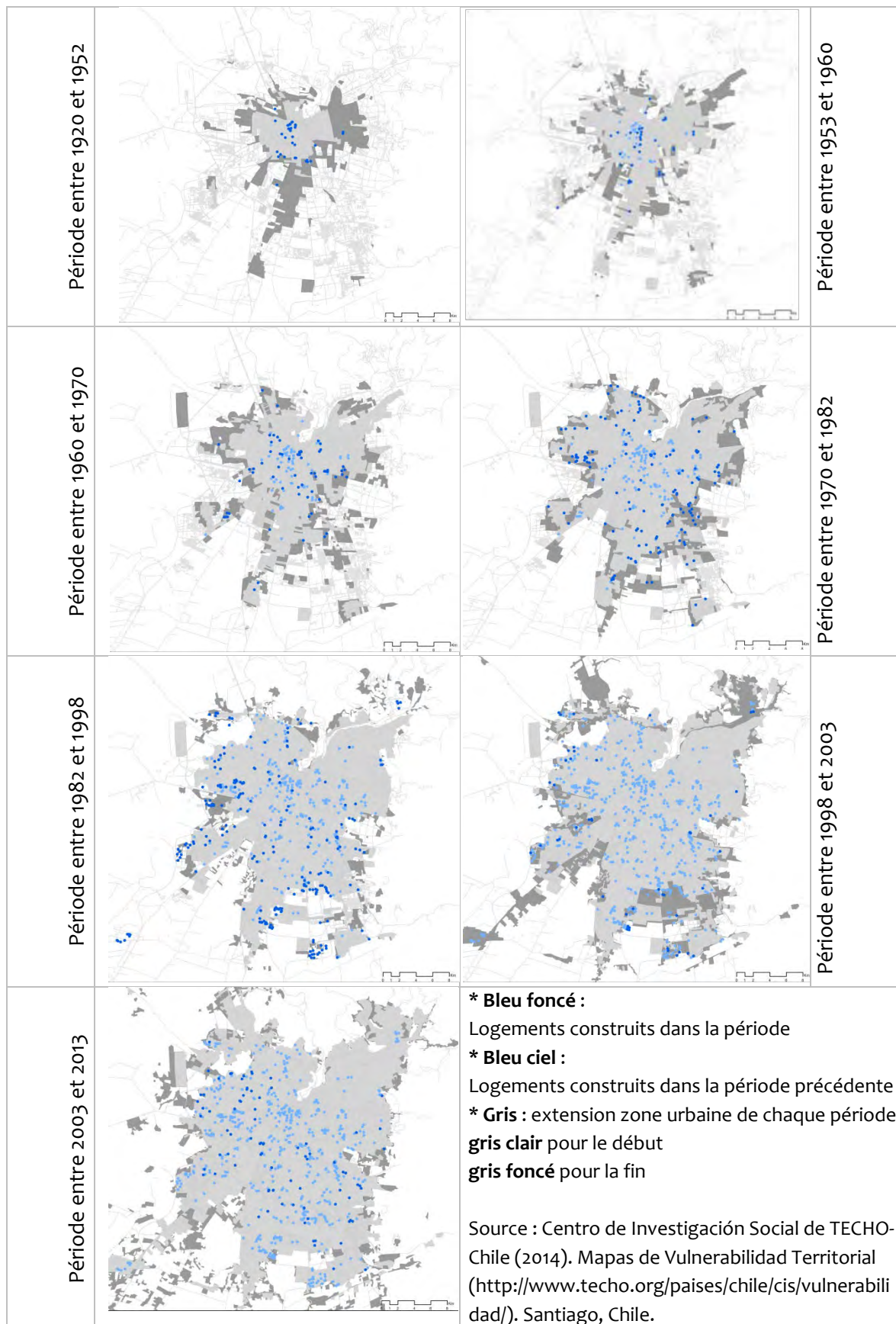
¹⁶⁷ Pour plus de détails, voir chapitre 3, notamment la section dédiée au développement de la politique de logement social.

Figure N°29 : Éradication des pauvres de *campamentos* (baraquements) de la zone métropolitaine du Santiago selon la commune d'origine et la commune de destination, entre 1975 et 1989



Source : Gurovich, 1989 (les cercles montrent le nombre de familles éradiquées ou déplacées et les familles relocalisées dans de nouveaux territoires. Les cercles blancs indiquent le nombre de familles déplacées, les cercles noirs le nombre de familles relocalisées).

Figure N°30 : Logements sociaux construits, extension de la zone urbaine et principaux réseaux routiers dans le Grand Santiago pour sept périodes entre 1920 et 2013



1.1 Le quartier *El Porvenir* dans la commune de *Cerro Navia*

La commune de *Cerro Navia* se trouve au nord-est de la zone urbaine de l'Aire Métropolitaine de Santiago (AMS). Son principal axe et centre économique est l'Avenue *José Joaquín Pérez* ; la commune dispose du centre culturel *Violeta Parra*, destiné aux événements culturels, ainsi que la colline *Navia* (2,57 hectares, dont 20-30% sont arborisées¹⁶⁸) qui donne le nom à la commune ; pour les pratiques sportives la commune dispose du gymnase municipal *Julio Martínez*, de l'ensemble sportif *Ledeinsenoba* et d'une piscine municipale.

La commune est née en 1981, avec 35 unités de voisinage (*unidades vecinales*), et 92 *poblaciones* (quartiers populaires) dont 16 étaient des lotissements irréguliers, 18 *Operaciones Sitio*, 32 *poblaciones* SERVIU (Service de logement et de l'urbanisme, ex Corporation du logement de l'État – CORVI), 6 lotissements municipaux, et 20 lotissements privés. La nouvelle commune de *Cerro Navia* compte 137 777 habitants (recensement 1982) et contre 11,06 km². Une particularité de *Cerro Navia* est que 7% de la population appartient à un groupe ethnique – contre 3% dans la Région Métropolitaine. La plupart sont des Mapuches, soit 6,48% (SUR Profesionales-Consultores, 2009. Données recensement année 2002).

Plusieurs indicateurs montrent sa condition de territoire défavorisé : en 2002, la densité résidentielle est de 215 habitants par hectare, une des plus élevées de l'AMS (le Grand Santiago se situe à 142 hab/hectare, et à *Providencia*, avec un territoire plus petit que *Cerro Navia*, la densité résidentielle est de 84 hab/hectare grâce à une importante présence d'espaces publics). Le taux de pauvreté atteint 30% en 2003, deuxième le plus élevé de l'AMS après la commune de *La Pintana* (Agostini, 2010) ; la revenue par habitant est de 100 000 pesos chiliens en 2003 (soit 143 euros), contre 352 000 et 320 000 des communes les plus riches, *Vitacura* et *Las Condes* (Agostini, 2010). Selon le recensement de 2002, le taux de chômage a touché 15,31% de sa population, et 2% des logements sont surpeuplés en 2003 (voir Aperçu statistique *Cerro Navia* à l'encadré N°14).

En outre, la couverture d'éducation élémentaire atteint 99%, tandis que l'éducation secondaire atteint 90% (1 sur 10 jeunes à *Cerro Navia* n'assistent pas à l'enseignement secondaire). En ce qui concerne les proportions des inscrits selon le type de système de santé, 6 habitants sur 10 relèvent du système de santé publique, 1 du système privé et 3 d'un autre système.

Les statuts du logement à *Cerro Navia* sont très incertains : seulement 63% des ménages ont payé leur logement dans sa totalité et 29% des ménages reste dans un régime informel. Par ailleurs, des données de l'année 2003 montrent que la matérialité des maisons est précaire (bois de faible qualité et plastique représentent plus de 50% des sols des logements, le zinc et la couverture d'ardoise couvrent plus de 90% des toits des maisons).

D'autres conditions restent précaires : 6,1% de la population ne dispose pas encore d'évacuation des eaux usées domestiques ; il y a seulement 2,7m² d'espaces verts par habitant ; 4

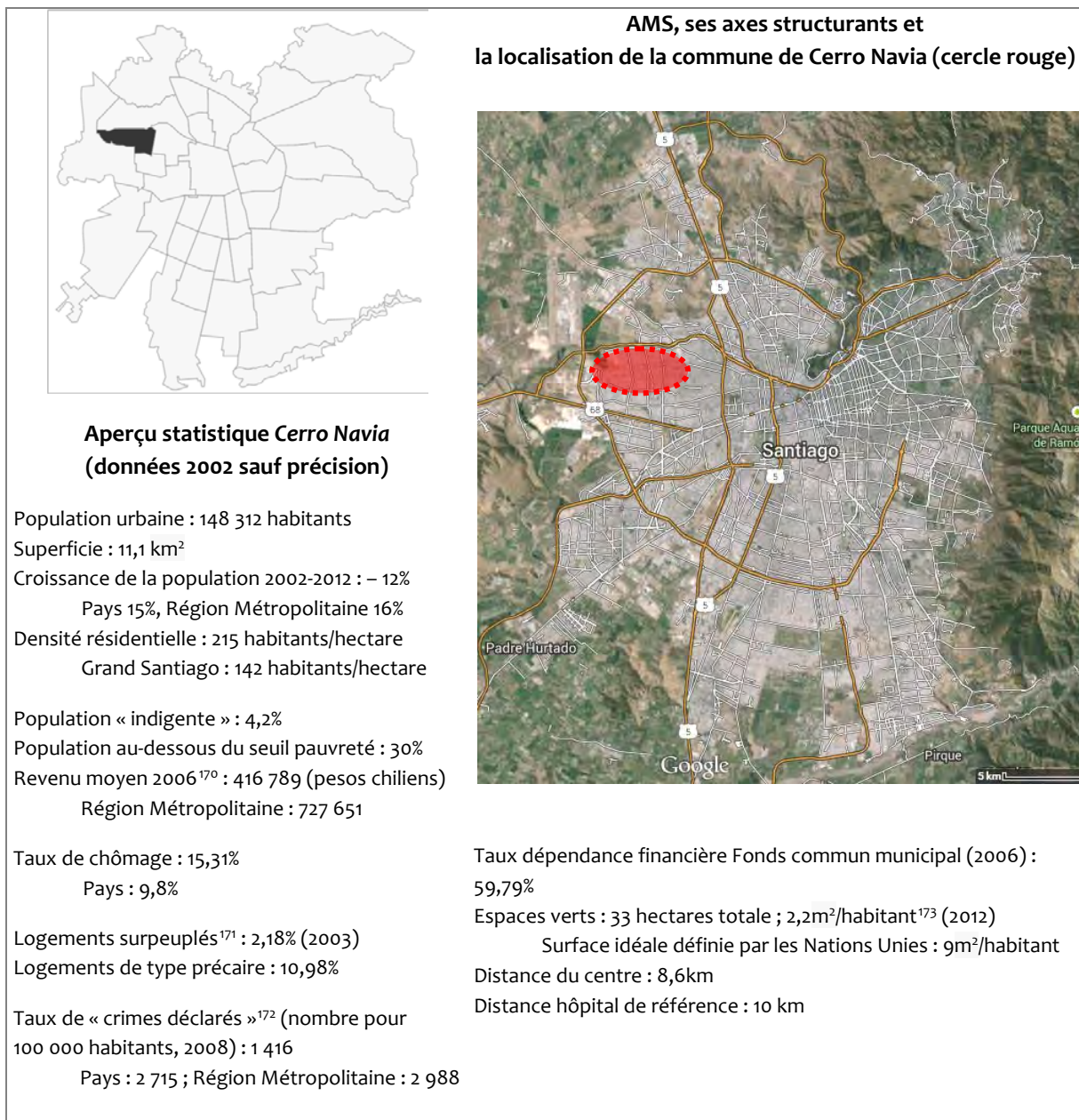
¹⁶⁸ <http://www.santiagocerrosisla.cl/> Consulté le 3 mai 2015.

personnes sur 10 ne disposent pas de téléphone fixe et seulement 4,36% ont accès à Internet ; pour 100 000 habitants, près de 600 ont dénoncés un crime contre la propriété, près de 1 000 ont dénoncé des vols et 19 personnes ont dénoncé des viols (SUR Profesionales, 2007). La dépense publique locale est de 64 200 pesos chiliens par habitant, avec une forte dépendance du Fonds commun municipal (qui dépasse la moitié des revenus de la municipalité, soit 59,79% pour l'année 2006), tout en maintenant, entre autres, 24 établissements publics d'enseignement et trois cabinets médicaux publics (*consultorios*).

En ce qui concerne l'environnement, *Cerro Navia* est une des communes avec les taux les plus élevés de pollution, principalement à partir de deux sources : les émissions générées par les nombreuses lignes de transport public qui ont leurs terminus dans la commune, et la prolifération de décharges clandestines qui constituent un grave problème environnemental. Il faut aussi ajouter les nombreuses lignes électriques à haute tension qui traversent la commune, ainsi que la pollution de l'air produite par la centrale thermoélectrique de *Renca*, commune localisée au nord de *Cerro Navia*.

Bref, la commune de *Cerro Navia* est caractérisée par la présence de zones résidentielles homogènes, denses, détériorées : ces zones manquent d'emplois, de services de bonne qualité, de centres commerciaux et de loisirs ; les habitants se déplacent peu sinon pour aller aux écoles ou dans les petits commerces. En générale nous pouvons conclure, notamment à partir des pourcentages de couverture d'éducation, et de santé, et des chiffres de chômage, que la situation ne semble pas très désolante. Comme nous l'avons mentionné à la première partie de la thèse, ce qui intensifie les désavantages de la commune de *Cerro Navia* sont les niveaux élevés de pauvreté, d'endettement, d'insécurité, la mauvaise qualité des services et le manque dramatique d'espaces verts.

Encadré N°14 : La commune de Cerro Navia dans la ville de Santiago du Chili¹⁶⁹



Source : élaboration propre basée sur les données de SUR Profesionales, 2009 ; Observatorio urbano MINVU ; INE, 2002 ; CASEN, 2003 ; GORE, 2009.

¹⁶⁹ Données du début des 2000, proches de celles utilisées pour le programme ; les données correspondent soit à l'AMS soit à la RM, selon le cas.

¹⁷⁰ Revenu moyen monétaire : revenu autonome plus les subventions monétaires de l'État.

¹⁷¹ Conditions de surpeuplement : 2,5 personnes par chambre ou plus.

¹⁷² Vol avec violence, à main armée, de véhicules, blessures, homicide et viol

¹⁷³ Reyes y Figueroa (2010), Figueroa (2008) y CASEN 2009, in Ministère de l'Environnement, 2012.

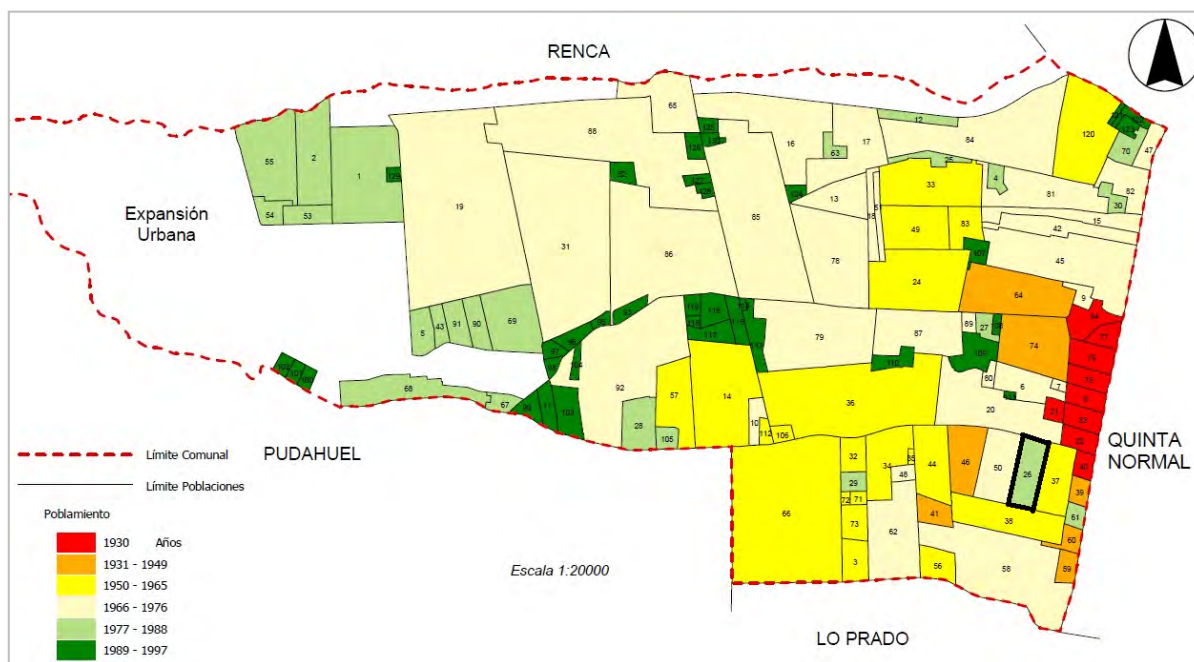
D'un point de vue historique, la commune de *Cerro Navia* a surgi lentement à cause de l'expansion de la ville de Santiago et de la pression exercée par l'ancienne commune de *Barrancas*, dont le noyau initial croît le long du chemin *San Pablo* (Camino de San Pablo), ancien accès à Santiago depuis Valparaíso (ville portuaire de la côte centrale). À mesure que Santiago s'étend, des secteurs ruraux commencent à être incorporés en qualité de quartiers de la ville, dont ceux du secteur ouest qui se configurent comme des territoires populaires (*poblaciones*) de faible qualité. Les subdivisions des fermes sans autre exigence des autorités contribuent à une croissance désordonnée de la ville.

À partir du XXe siècle, Santiago connaît un processus de plus en plus rapide d'expansion dû à l'augmentation de la migration rurale-urbaine et à la formation de grands secteurs marginaux. Depuis les années 50, cette expansion urbaine brutale et incohérente atteint son rythme maximal. *Barrancas*, territoire actuellement occupé par les communes de *Pudahuel*, *Lo Prado* et *Cerro Navia*, connaît une explosion démographique entre les années 60 et 70 à cause de l'Opération Sitio¹⁷⁴, des occupations illégales de terres et de l'accélération de l'exode rural : la population augmente pour passer de 78 402 habitants, au recensement de 1960, à 182 612 habitants au début de l'administration Allende (novembre 1970). Pendant la dictature, le processus de refoulement des pauvres sur des territoires périphériques s'intensifie. Dans ce contexte, la division des communes répond simplement à la relégation des plus pauvres, la commune de *Cerro Navia* résultant de la ségrégation de la commune de *Pudahuel*.

Tel que montré dans la carte N°26, « La commune de *Cerro Navia* selon les périodes de peuplement », le quartier *El Porvenir* a été peuplé lors de la période 1977 et 1988, selon deux étapes. La première étape (jusqu'à 1977) est caractérisée, dans un premier moment, par les occupations illégales des terres et l'implantation de *campamentos* ; et dans un deuxième temps, entre 1980 et 1985, par les éradications et l'urbanisation pendant la dictature. Des *mediaguas* (cabanes) se sont installées, sans aucune organisation du territoire ni installation sanitaire, ce qui a ultérieurement été corrigé, entre autres, avec l'installation des *casetas sanitarias* (cabinets sanitaires avec salle de bain (plus WC) et cuisine). Les voisins du quartier *El Porvenir* s'identifient comme « ceux d'en haut » et « ceux d'en bas », car le terrain naturel présentait une forte pente descendante vers l'avenue *José Joaquín Pérez*, principal accès au quartier.

¹⁷⁴ Initié en 1965, il s'agit d'un programme d'auto-construction par l'habitant dans un site fourni par l'État, souvent localisé à la périphérie.

Carte N°26 : La commune de Cerro Navia selon les périodes de peuplement

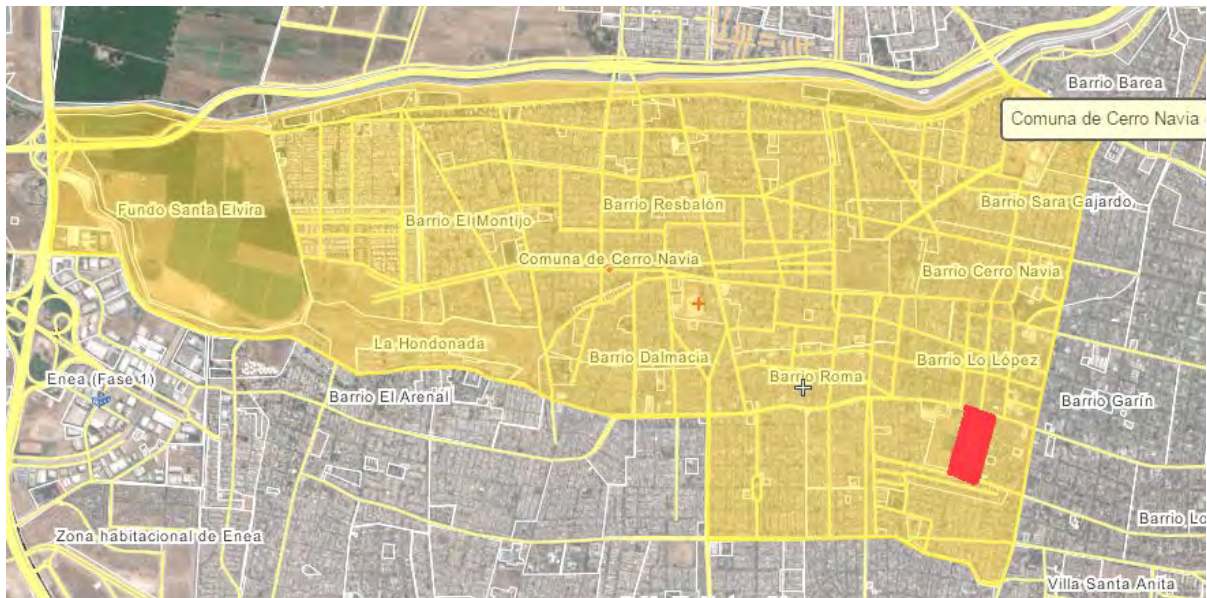


Source : Atlas Comunal. I. Municipalidad Cerro Navia. Moreno, J. 2004. *El Porvenir* entouré en noir foncé.

La deuxième étape de l’urbanisation d’*El Porvenir*, de février jusqu’à juin 1999, a été le programme public pour la régularisation des lotissements du SERVIU-MINVU, sous la forme d’abord « de logement progressif », soit des modules de base de 6,9m² qui peuvent être étendus selon les caractéristiques et les possibilités des familles ; puis avec l’introduction d’une aide supplémentaire du Fonds solidaire pour le logement, sous la forme de maisons à 40m². Néanmoins, la plupart des unités appartient au programme de base, soit celui des *casetas sanitarias*, auquel les habitants ajoutent par auto-construction, le reste du logement (292 unités), suivi de loin par le Fond solidaire (29 unités), et le logement progressif (10 unités) (SUR Profesionales, 2009).

La description du quartier *El Porvenir* pourrait être plus développée. Nous faisons le choix d’un tableau récapitulatif avec des indicateurs démographiques, spatiaux, économiques et sociaux d’*El Porvenir*, auquel nous ajoutons **quatre éléments** qui nous semblent essentiels : son niveau de surpeuplement, sa situation urbaine-spatiale dans la ville, le design urbain et l’insécurité, enfin le manque dramatique d’espaces publics, notamment d’espaces verts.

Carte N°27 : Localisation du quartier El Porvenir dans la commune de Cerro Navia



Source : élaboration personnelle. Wikimapia.org. **Carte de dessus** : commune de Cerro Navia colorée en jaune ; le quartier El Porvenir apparaît comme un rectangle rouge en bas à droite. **Carte de dessous** : quartier El Porvenir délimité en rouge ; grandes avenues en bleu foncé ; réseau de rues d'El Porvenir en bleu clair.

Tableau N°32 : Résumé de la caractérisation sociale et socioéconomique d'El Porvenir selon l'enquête sociodémographique du quartier réalisée par le bureau d'étude SUR Profesionales au début du programme

Indicateur	Nombre	%
Population enquêtée selon le sexe		
Hommes	406	45,3%
Femmes	490	54,7%
Chef de foyer		
Hommes	116	48%
Hommes célibataires, veufs, divorcés	20	8,4%
Femmes	57	24%
Femmes célibataires, veuves, divorcées	65	27%
Ménage selon niveau d'enseignement (habitants de plus de 18 ans)		
Éducation secondaire incomplète	116	20%
Éducation secondaire complète	124	21,4%
Éducation primaire incomplète	195	33,7%
Éducation primaire complète	84	14,5%
Éducation technico-professionnelle et universitaire	10	1,73%
Revenu du foyer ¹⁷⁵		
à hauteur de 100 000 pesos chiliens (€ 142)	89	37,4%
entre 101 000 et 300 000 pesos chiliens (€ 142 – € 424)	115	48,3%
Emploi, activité (salariée et non salariée)		
Étudiant	119	63,39%
Maîtresse de maison	95	13,09%
Travailleur du secteur privé	149	20,52%
Travailleur indépendant	157	21,63%
Chômeur	106	14,60%
En retrait	27	3,72%
Type d'assurance de santé (selon foyer)		
Affilié au système public FONASA (Fonds national de la santé)	44	18,5%
Ne sait pas	194	81,5%
Affilié au système privé des ISAPRES (institutions de santé prévisionnelle)	-	-
Population handicapée ¹⁷⁶	80	8,9%
Grossesse et maternité adolescentes (femmes de moins de 18 ans)	27	13,7%
Total d'enquêtés		
Personnes	896	
Ménages	238	

Source : SUR Profesionales, 2007. Rapport du diagnostic du quartier *El Porvenir*.

¹⁷⁵ Considérer comme référence : € 1,00 le tarif d'un billet de transport public à Santiago (tarif moyen du métro et du réseau de bus) ; € 2,00 pour 1 kilo de pain ; € 0,9 pour 1 litre de lait.

¹⁷⁶ Dont 25% correspond à des handicaps mentaux, 23,8% à des paralysés, 10% à la cécité et 5% à la surdité. Seul 13,8% des handicapés sont inscrits dans le registre national. 25,6% du total des ménages du quartier présente un membre souffrant d'un type de handicap.

D'abord, *El Porvenir* montre un **niveau élevé de surpeuplement**, en fonction du nombre de logements (331), d'habitants (1 649) et de la taille des logements. Selon le diagnostic effectué par le bureau d'étude en charge de l'exécution du PQMB, le logement est un des sujets les plus complexes du quartier, notamment en raison de sa taille réduite. Les habitants vivent entassés non seulement à l'intérieur des maisons, mais aussi dans le même quartier. Les rues sont le seul espace public, mais elles sont très compactes : la plupart étant des impasses de 3 mètres de large avec des trottoirs de 0,7 mètres (voir photo 2 à l'encadré N°15).

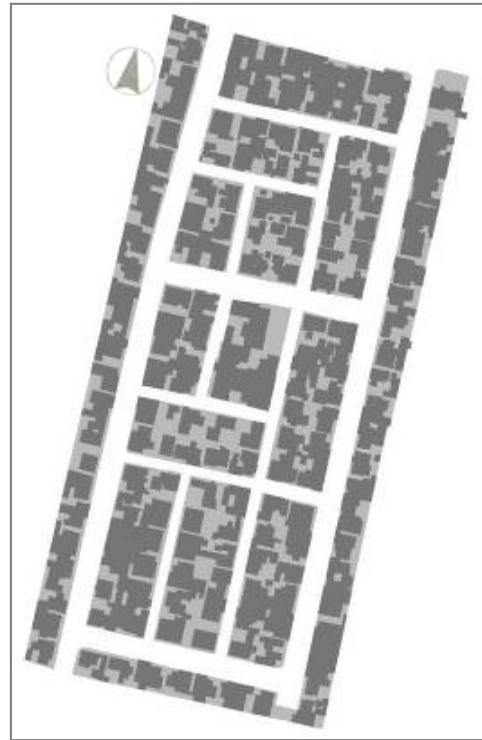
Deuxièmement, la **situation urbaine-spatiale d'El Porvenir est celle d'un quartier bien connecté** à la ville et au réseau des services de la commune, car il se trouve dans la zone d'influence des services municipaux, des écoles, des principales zones sportives et du centre public médical (*consultorio*) *Albertz*. Il est aussi bien connecté au sous-centre commercial au coin *San Pablo-Neptuno* (vers le nord-est) (voir carte N°28 : Dotation d'équipement et services). Néanmoins, **ces potentialités sont altérées**, d'abord, par les travaux incomplets de la voie intercommunale *José Joaquín Pérez*, principal axe de connexion pour le quartier, ce qui implique des problèmes de circulation, de fréquence du transport public et de temps de trajets, ainsi qu'une pollution avec de la poussière, des micro-décharges et une zone de chiens errants (voir photo 1 à l'encadré N°15). Ensuite, le quartier manque de travaux d'évacuation des eaux de pluie, d'espaces verts, de mobilier urbain et de promenade piétonne, ainsi que d'un réseau d'éclairage public et d'un revêtement des chaussées adapté.

Troisièmement, en ce qui concerne **la structure urbaine et l'insécurité**, *El Porvenir* se caractérise par des limites bien évidentes et par un espace interne bien défini (cela a représenté un avantage pour le PQMB au moment de déterminer le périmètre du territoire. Cependant, la limite sud produit aussi un **territoire encaissé** : l'axe du quartier, rue *Diego Ramírez* « enferme » brusquement le quartier (ligne orange discontinue à la carte N°29 « Réseau des rues, limites, et secteurs symboliques du quartier *El Porvenir* liés à ses étapes de peuplement »). Cette caractéristique s'ajoute aux traits compacts précédents : impasses étroites, petites maisons, etc. Par conséquent, l'équipe technique a identifié sept zones dangereuses lors du diagnostic du PQMB (voir carte N°30) dues à différents facteurs : des murs aveugles, un site squatté, une appropriation de l'espace public par des consommateurs de drogue et des trafiquants à moindre échelle, un éclairage déficient, des espaces détériorés et sous-utilisés et l'isolement. Ces facteurs d'insécurité génèrent des conflits, des problèmes de convivialité, et de risques évidents de criminalité, d'exposition des enfants et des jeunes à la drogue, etc.

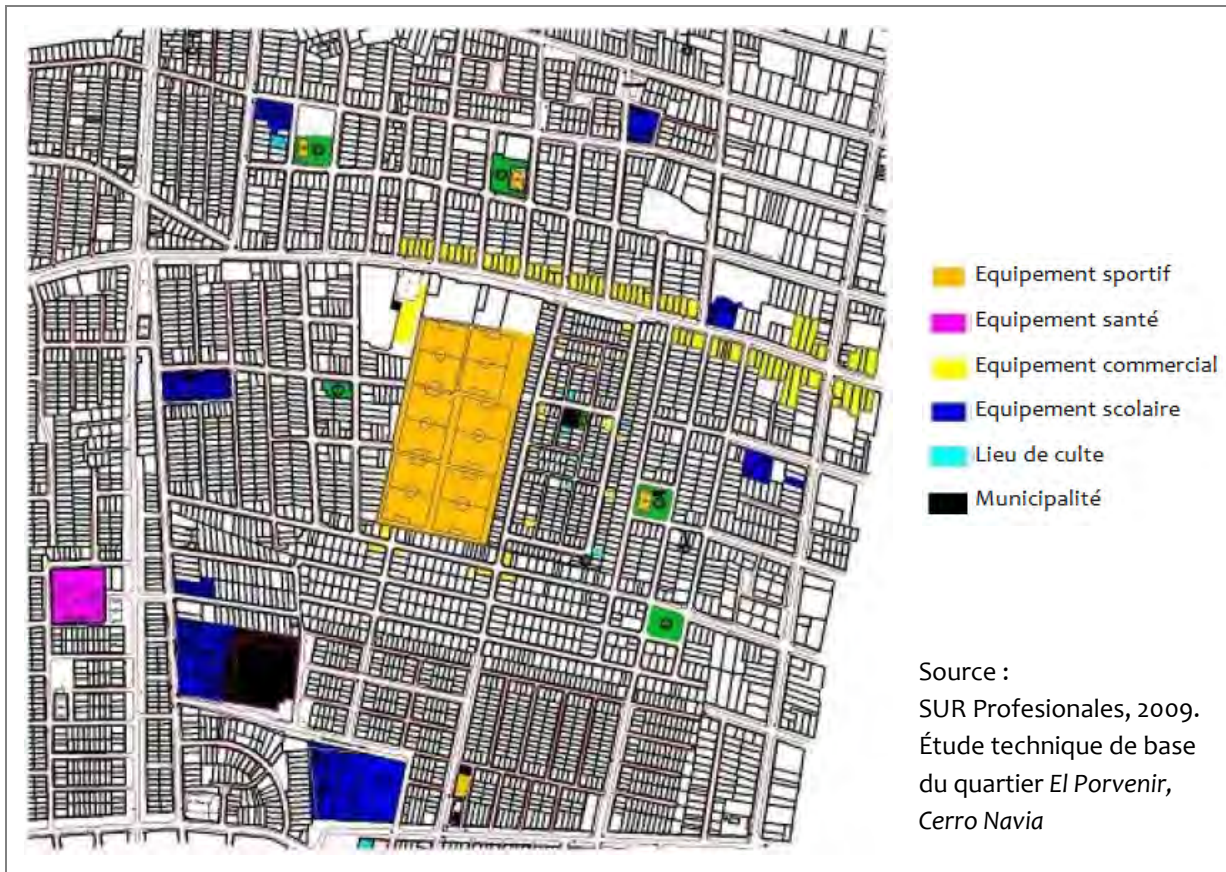
Finalement, il faut remarquer **l'absence dramatique d'espaces verts**. La commune de *Cerro Navia* est un des territoires disposant le moins d'espaces verts du l'AMS, soit 2,7m²/habitant, bien au-dessous de la norme idéale définie par les Nations Unies de 9m²/habitant. Mais dans le quartier *El Porvenir* cette situation est encore plus frappante : avec une population de 1 649 personnes, une superficie de 57 494 m² et une seule place de 282m² dans son centre, le quartier dispose seulement de **0,17m² par habitant**. Même si, à côté du quartier, nous pouvons observer un grand espace sportif, celui-ci est privé et donc son usage payant.

Figure N°31 : Relation Plein/Vide. Prépondérance de l'espace construit dans *El Porvenir*. Rue compacte comme seul « espace public »

Source : SUR Profesionales, 2009



Carte N°28 : Dotation d'équipements et de services du quartier *El Porvenir* et ses environs



Carte N°29 : Réseau des rues, limites, et secteurs symboliques du quartier *El Porvenir* liés à ses étapes de peuplement.



Source : SUR Profesionales, 2009

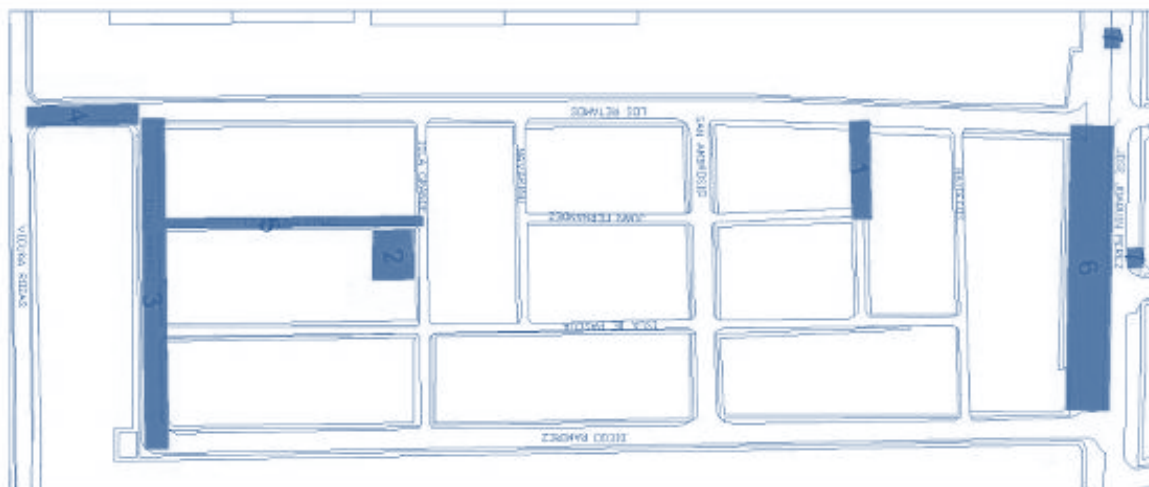
<div style="display: flex; align-items: center; margin-bottom: 5px;"> <div style="width: 20px; height: 20px; background-color: grey; margin-right: 5px;"></div> <div>Secteur « haut »</div> </div>	<p>Nombre de logements : 331</p>
<div style="display: flex; align-items: center; margin-bottom: 5px;"> <div style="width: 20px; height: 20px; background-color: brown; margin-right: 5px;"></div> <div>Secteur « bas »</div> </div>	<p>Nombre d'habitants : 1 649</p>
<div style="display: flex; align-items: center; margin-bottom: 5px;"> <div style="width: 20px; height: 20px; background-color: yellow; margin-right: 5px;"></div> <div>Axe intercommunal</div> </div>	<p>Nombre de foyers : 399</p>
<div style="display: flex; align-items: center; margin-bottom: 5px;"> <div style="width: 20px; height: 20px; background-color: red; margin-right: 5px;"></div> <div>Axe inter-quartier (Rue 6,2 – 7 mètres de large)</div> </div>	<p>Taux de surpeuplement¹⁷⁷: 0,5%</p>
<div style="display: flex; align-items: center; margin-bottom: 5px;"> <div style="width: 20px; height: 20px; background-color: orange; margin-right: 5px;"></div> <div>Axe du quartier (Rue 7 mètres de large)</div> </div>	
<div style="display: flex; align-items: center; margin-bottom: 5px;"> <div style="width: 20px; height: 20px; background-color: green; margin-right: 5px;"></div> <div>Axe centre du quartier, (lieu symbolique de réunion et des équipements communautaires) (Rue 7 mètres de large)</div> </div>	
<div style="display: flex; align-items: center; margin-bottom: 5px;"> <div style="width: 20px; height: 20px; background-color: lightyellow; margin-right: 5px;"></div> <div>Axes internes du quartier (impasses 3 mètres de large)</div> </div>	

¹⁷⁷ Taux défini par le PQMB qui montre le nombre d'immeubles utilisés comme des logements-dortoir par le nombre de personnes qui habitent le logement.

Encadré N°15 : Le quartier *El Porvenir* en images



Carte N°30 : Zones dangereuses du quartier *El Porvenir* identifiées dans le diagnostic du PQMB



Source : SUR Profesionales, 2009 (zones dangereuses en bleu).

1.2 Le quartier *San Gregorio* dans la commune de *La Granja*

La commune de *La Granja* se trouve au sud de l'Área Metropolitana de Santiago (AMS), avec une surface de 10,2km², soit 0,07% de la surface totale de la Région Métropolitaine. Sa population atteint 132 520 habitants, soit une densité de 12 892 habitants par km² (Recensement 2002). *La Granja* est une « commune-dortoir ». Mais y sont aussi localisés des entreprises importantes liées au bois et à la fabrication métallique. Ses attractions touristiques et culturelles sont le Musée Interactif Mirador (MIM, qui attire des habitants de toute la région), le Centre culturel Espace Matta¹⁷⁸ et le Parc Brésil.

En 2006, une des trois lignes du métro de Santiago a permis de relier la commune au réseau du métro métropolitain grâce à trois stations, améliorant ainsi la desserte. Néanmoins, celle-ci est toutefois entravée par les mauvaises conditions d'accès aux stations du métro : délinquance, ascenseurs en mauvais état, passages très étroits... L'Avenue *Américo Vespucio*, route d'anneau principale de Santiago qui se localise au centre de la commune de *La Granja*, ajoute aux avantages de desserte. Cependant, elle représente aussi une barrière spatiale, fragmentant la commune en deux zones, nord et sud.

Du point de vue historique, le territoire correspondant à *La Granja* se caractérise par une forte présence des congrégations catholiques. Au début du 18^{ème} siècle, les jésuites construisirent des canaux d'irrigation, en faisant de ces terres, les terres les plus fertiles de la région. Pendant le 19^{ème} siècle, la congrégation franciscaine créa une première chapelle qui a existé jusqu'en 1901. En

¹⁷⁸ Cet espace a été construit en 1971 autour de la fresque murale surréaliste « Le premier but du peuple chilien » par l'artiste chilien Roberto Matta, commémorant le premier anniversaire du gouvernement de Salvador Allende. La fresque murale a été cachée par la dictature de Pinochet et restaurée en 2005.

1895, le Père franciscain Juan Bautista Diaz créa le noviciat de *La Granja* et l'École Mixte, auxquelles assistent 42 filles le matin, 57 garçons l'après-midi, et 43 ouvriers le soir. Ce Père était également respecté par des personnes aisées qui lui ont apporté leur soutien. Parallèlement, Monseigneur Bernardino Berríos Gainza est connu pour la construction du théâtre du couvent franciscain, qui a permis d'attirer les jeunes : il a acheté, sur ses propres deniers, une machine pour réaliser des projections de cinéma.

Légalement, *La Granja* a été créée en 1882 à partir de la loi N°4376. Cependant, en 1925 la commune de *La Cisterna* absorbe une grande partie du territoire de *La Granja*. En 1939, quelques voisins, inspirés par Monseigneur Bernardino Berríos Gainza, lui-même soutenu par quelques personnes aisées, réussissent à ce que *La Granja* redevienne une commune. Dans les années 1920, des coopératives sont formées pour améliorer la performance de l'activité agricole, une des activités importantes de la commune – « *La Granja* » en français signifie « La Ferme ». Par ailleurs, la croissance de la population commence à s'intensifier à partir de 1940, avec une densité de 112 habitants par km². Au début de sa création légale, la commune était divisée en trois districts, et plus tard en cinq (*San Ramón, Malaquías Concha, La Granja, La Bandera* et *San Antonio*). Postérieurement, pendant l'année 1984, d'autres communes sont engendrées à partir du territoire de *La Granja*, à savoir *San Ramón* et *La Pintana*. Pendant les années 1980, à cause de l'expansion urbaine et de la proximité du centre de la région, la population de *La Granja* a fortement augmenté. Elle est devenue une commune totalement urbaine.

Comme dans le cas de la *Cerro Navia*, les indicateurs montrent que *La Granja* est aussi un territoire défavorisé par rapport au reste des communes de la région : en 2002, la densité résidentielle est de 193 habitants par hectare, une des plus élevées de l'AMS ; la pauvreté atteint un pourcentage de 14,2%, et le revenu moyen est de 443 538 pesos chiliens en 2006 (soit 627 euros, beaucoup plus bas que celui de la région). En 2007, le taux de chômage a touché 12,5% de la population – il est ainsi plus élevé que le taux national de 9,8% (voir aperçu statistique dans l'encadré N°16). 45% de la population est employée et rémunérée, 22,1% est considéré comme personne au foyer et 10% est étudiant. Le niveau d'enseignement de la population est faible : 30% montre un niveau primaire incomplet alors que le taux atteint 19% dans la région. Quant au régime de santé, 86% de la population de la commune est inscrit dans le système public FONASA (71% dans la région), 4,7% dans le système privé des ISAPRES (institutions de santé prévisionnelle) bien en dessous du niveau métropolitain de 19,8% (CASEN, 2009).

En ce qui concerne le logement, 75% des habitations de *La Granja* présente une qualité « acceptable » (88% dans la région), 24% est « améliorable » (11% dans la région ; CASEN, 2009). Par ailleurs, 66% de la population communale a déjà payé ou est en train de payer son logement, mais 22% des logements sont occupés informellement (cédés ou occupés de manière irrégulière), contre 14% dans la région. Une autre caractéristique de la commune est le manque d'installations sanitaires : 4,6% des ménages ne dispose pas encore d'un système d'évacuation des eaux usées domestiques.

D'autres situations témoignent aussi de difficultés importantes dans la commune : des taux de criminalité élevés, un nombre élevé de plaintes pour actes de violence familiale, une grande dépendance financière du Fonds commun municipal (soit 69,09% des revenus de la commune). Bref, la commune de *La Granja* montre une situation légèrement plus favorable que la

commune de *Cerro Navia*, notamment par rapport à certains indicateurs (éducation, densité résidentielle, surpeuplement, infrastructure, accès à certains services), et son origine historique : *Cerro Navia* est un territoire résultant de la ségrégation d'une autre commune, tandis que *La Granja* est une commune « originelle » qui a donné lieu à la création d'autres communes. Néanmoins, *La Granja* est une commune défavorisée lorsque nous la comparons au reste des communes de la région métropolitaine.

L'origine historique de la *población San Gregorio* date de l'année 1959 et répond à une catastrophe naturelle causée par les inondations survenues dans plusieurs zones de Santiago, parmi lesquelles *El Zanjón de la Aguada*, secteur localisé au sud de la ville, où les gens vivaient dans l'extrême pauvreté des *poblaciones callampa* (baraquements), dans des conditions sanitaires déplorables et confrontés à la criminalité. La ferme « *San Gregorio* » a logé ainsi des victimes des inondations, en créant la *Población San Gregorio*. Celle-ci est née d'un effort conjoint entre l'armée et le ministère de l'Intérieur, en fournissant un terrain aux habitants affectés par les inondations, ainsi que des matériaux de construction et de la nourriture pour les premiers jours (Équipe municipale du PQMB, 2008). Le rôle de la CORVI (Corporation du logement) a aussi été important : en cherchant à éviter un deuxième épisode de saisies de terres, elle a accéléré le plan d'installation des familles del *Zanjón de la Aguada* et de la rivière *Mapocho* dans des nouveaux territoires.

Initialement, chaque terrain disposait seulement d'une « cabine de santé » (*caseta sanitaria*). La *población San Gregorio* n'avait pas d'installations urbaines : seulement quelques rares luminaires, trottoirs et chemins de terre sans aucune signalisation routière, les terrains étant divisés par des clôtures métalliques. Pour cette raison, les habitants identifiaient leurs maisons avec des drapeaux colorés. Dans un deuxième moment, la *población San Gregorio* est prise en charge par la CORVI (Corporation du logement) – avec la collaboration du gouvernement des États-Unis – qui construit le radier ou plate-forme autour de la *caseta sanitaria* sur chaque terrain – opération suivie par l'auto-construction des habitants, ces derniers étant assistés par les techniciens et les travailleurs sociaux de la CORVI (Équipe municipale du PQMB, 2008).

Il convient de souligner que la ***población San Gregorio* représente un jalon dans l'histoire du logement social au Chili** : elle est la première construction massive et de qualité réalisée par l'État (des logements de 38 m², avec deux chambres, une cuisine, et un salon pour séjour et salle à manger). La *población* a aussi été l'objet d'un important projet d'aménagement urbain, celui-ci ayant pour but d'en faire un nouveau pôle résidentiel. D'innombrables espaces vides contiendraient de futurs parcs, des espaces verts, des zones sportives ou de loisirs. Le « Marché Modèle » ou *Mercado San Gregorio* s'est converti en un grand centre commercial – jusqu'à nous jours –, en fonctionnant comme un unificateur urbain. La première école a commencé à fonctionner en juin 1959 et le premier cabinet de santé (*consultorio*) a été inauguré en 1960 par le président du Chili de l'époque, Eduardo Frei Montalva, et le président américain Dwight Eisenhower.

Encadré N°16 : la commune de La Granja dans la ville de Santiago du Chili¹⁷⁹



Source : élaboration propre basée sur les données de l'Équipe municipale du PQMB, 2008 ; Observatorio urbano MINVU ; INE, 2002 ; CASEN, 2003 ; GORE, 2009.

¹⁷⁹ Nous utilisons des données du début des années 2000, proches de celles utilisées pour le programme ; les données correspondent soit à l'AMS soit à la RM, selon le cas.

¹⁸⁰ Revenu moyen monétaire : revenu autonome plus les subventions monétaires de l'État.

¹⁸¹ Departamento de Economía, Universidad de Chile.

¹⁸² Nombre de ménages en conditions de surpeuplement, soit 2,5 personnes par chambre ou plus, par nombre total de ménages) * 100.

¹⁸³ Vol avec violence, vol à main armée, vol de véhicules, vol dans des lieux habités ou inhabités, blessures, homicides et viols.

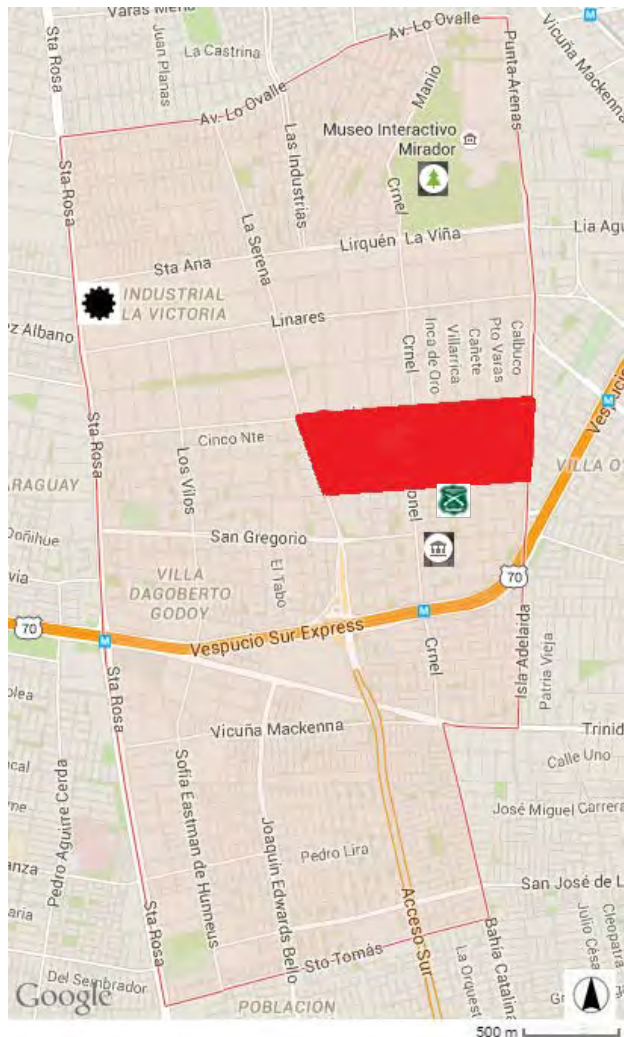
¹⁸⁴ Les revenus de la municipalité sont très faibles, celle-ci dépende du Fonds commun des municipalités de la Région Métropolitaine pour développer des projets.

¹⁸⁵ Ce chiffre est monté à 6,1 m²/habitant en 2012. Reyes y Figueroa (2010), Figueroa (2008) y CASEN 2009, in ministère de l'Environnement, 2012.

Carte N°31 :
Localisation du quartier San Gregorio dans
la commune de La Granja

Source : élaboration personnelle.

-  Station de métro
-  Parc Brésil
-  Musée
-  Municipalité de La Granja
-  Zone industrielle
-  Autoroute
-  Commissariat (police)



Carte N°32 : Le quartier San Gregorio
et ses environs immédiats

Source : élaboration personnelle.



Au fil du temps, des associations de quartier se sont créées, lesquelles se sont organisées avec la municipalité, l'État et les habitants, pour le pavage des rues et des trottoirs. Un autre événement historique remarquable est l'installation de 200 carabiniers et leurs familles dans le quartier, auxquels la *población* a offert un terrain pour y habiter à condition de travailler dans le secteur. Cette stratégie de sécurité a donné naissance au Commissariat du quartier existant jusqu'à nos jours (Équipe municipale du PQMB, 2008).

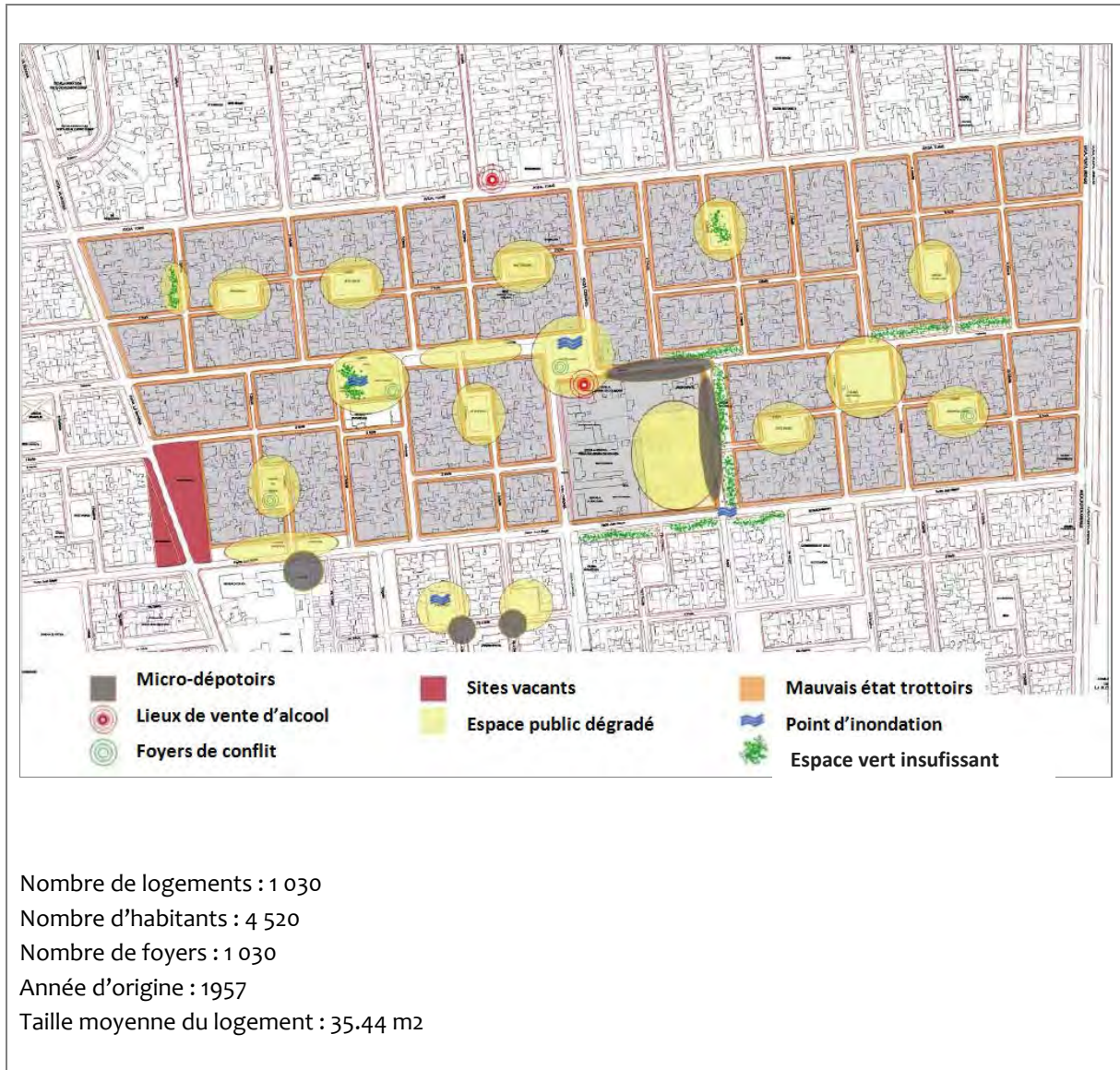
À la description précédente, nous voulons ajouter **quatre éléments** qui montrent le contexte dans lequel le PQMB a été déployé dans le quartier *San Gregorio*. D'abord, des **problèmes structurels et d'entretien des logements** : les auto-constructions, après 50 ans, présentent une détérioration marquée, des expansions non régularisées, et, pour les maisons construites en bois, un grave problème de termites. Deuxièmement, des **problèmes d'infrastructure urbaine** : existence de plusieurs terrains vagues (environ 1000 m²), manque de mobilier urbain, trottoirs détériorés et non éclairés. Les terrains vagues sont sources de problèmes tels que les micro-déchets, les chiens errants, des parasites (tiques, punaises et autres), l'installation de lieux de vente et/ou de consommation de drogue, etc. (Équipe municipale du PQMB, 2008).

Troisièmement, toutes les personnes enquêtées lors du diagnostic du PQMB mentionnent qu'un des problèmes les plus graves du quartier est **la consommation et la vente de drogue et d'alcool dans les espaces publics**. Les enfants se sentent en danger dans l'espace public, et les femmes manifestent que le travail des policiers n'est pas efficace – des policiers qui, par ailleurs, disposent d'un Commissariat dans la rue *Padre Juan Meyer*, limite sud du quartier.

Finalement, un des problèmes les plus délicats du quartier est celui de la **perte du sens de vie communautaire** qui a longtemps caractérisé *San Gregorio*. Aujourd'hui, chacun maintient une distance à l'autre. Les voisins vivent leurs vies à l'intérieur de leurs maisons, ne se souciant pas de ce qui se passe à l'extérieur, avec pour résultat, une faible participation des voisins, les activités réalisées étant à l'initiative de la municipalité. Un élément qui s'y ajoute est la méconnaissance de l'histoire communautaire et l'absence de construction d'une mémoire collective de *San Gregorio* pour les jeunes. Selon le diagnostic réalisé par l'équipe municipale du PQMB, les jeunes manifestent une désaffection, un détachement qui illustre leur indifférence face à la possibilité d'améliorer les espaces publics qu'ils ne reconnaissent pas comme les leurs. De plus, les habitants mentionnent que le quartier a perdu sa population jeune, qu'il n'y a pas d'enfants pour assurer une continuité, et que la communauté souffre de la mort de ses plus anciens membres, tout cela aboutissant au sentiment que le quartier va bientôt disparaître.

Bref, la *población San Gregorio* se trouve dans une situation urbaine et sociale détériorée, avec une image dégradée, de fortes difficultés sociales telles que le micro-traffic de drogue, le conflit entre gangs ou groupes organisés, un faible niveau de relation entre voisins et un faible niveau de motivation des dirigeants locaux.

Carte N°33 : Identification des zones à risque du quartier *San Gregorio*

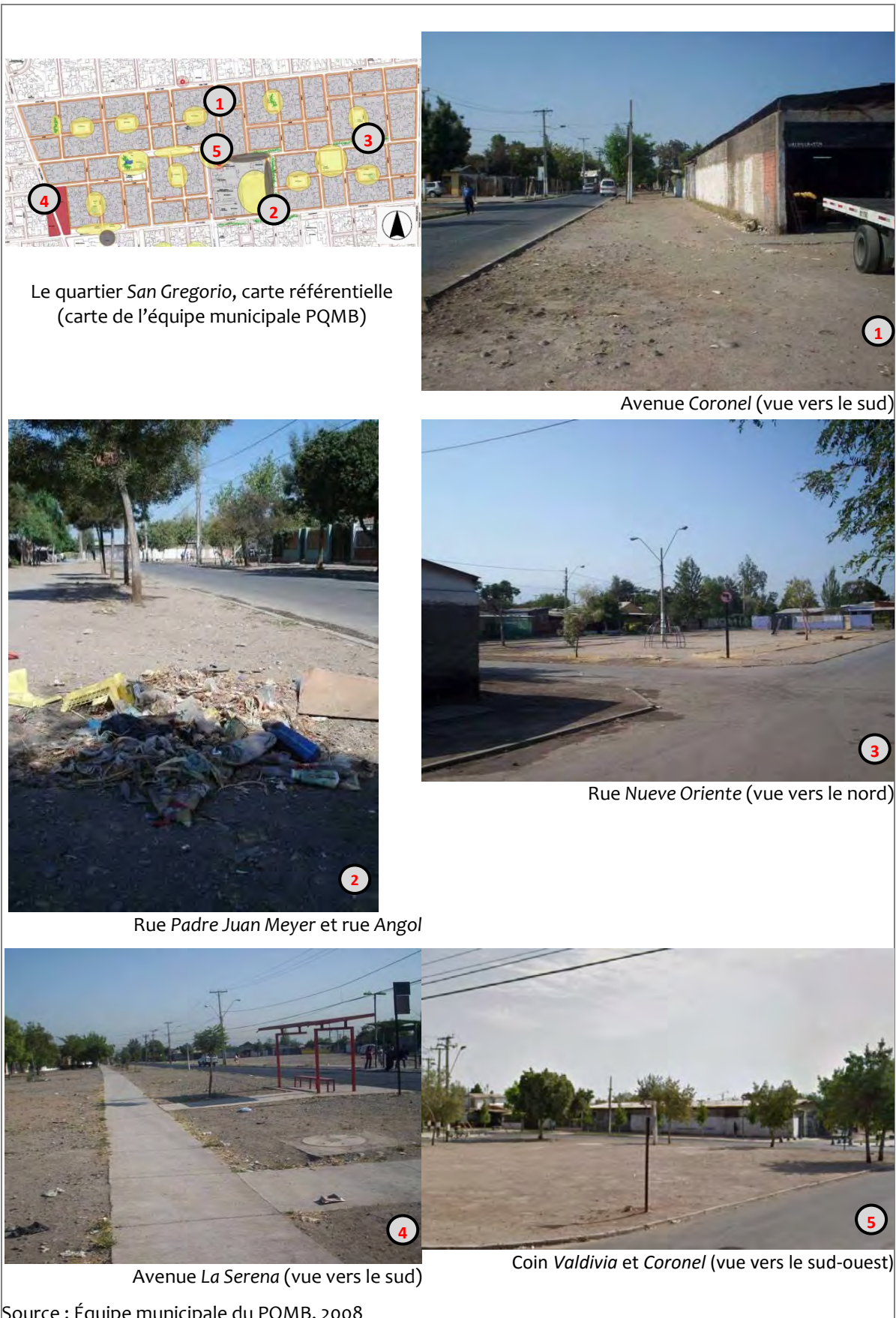


Source : Équipe municipale du PQMB, 2008. Rapport final du diagnostic du quartier *San Gregorio*.

Tableau N°33 : Résumé de la caractérisation sociale et socioéconomique de San Gregorio selon l'enquête sociodémographique du quartier réalisée par l'équipe professionnelle municipale en charge du PQMB

Indicateur	Nombre	%
Population enquêtée selon le sexe		
Hommes	441	49%
Femmes	454	51%
Chef de foyer		
Femmes entre 25 et 88 ans	92	68%
Hommes entre 35 et 79	44	32%
Niveau d'enseignement (habitants de plus de 18 ans)		
Éducation secondaire incomplète	-	38%
Éducation secondaire complète	-	10%
Éducation primaire incomplète	-	43%
Éducation technico-professionnelle	-	1%
Revenu du foyer (par mois)		
à hauteur de 100 000 pesos chiliens (€ 142)	75	27%
entre 101 000 et 300 000 pesos chiliens (€ 142 – € 424)	159	56%
Emploi, activité (salariée et non salariée)		
Étudiant	196	22%
Maîtresse de maison	166	19%
Travailleur du secteur privé	150	18%
Travail indépendant	130	15%
Sans travail	102	10%
En retrait	102	10%
Type d'assurance de santé (selon foyer)		
Affilié au système public FONASA (Fonds national de la santé)	282	75%
Ne sait pas	38	13%
Affilié au système privé des ISAPRES (institutions de santé prévisionnelle)	10	4%
Population handicapée	23	2,7%
Grossesse et maternité adolescentes (femmes de moins de 18 ans)	23	9,7%
Total d'enquêtés		
Personnes	895	
Ménages	282	

Encadré N°17 : Le quartier *San Gregorio* en images (avant la mise en œuvre du PQMB)



Source : Équipe municipale du PQMB, 2008

2. APERÇU DES RÉSULTATS DES APPROCHES TERRITORIALE ET PARTICIPATIVE DANS LE DÉVELOPPEMENT DU PROGRAMME QUIERO MI BARRIO

Dans les chapitres précédents, nous avons essayé de reconstituer l'histoire du programme depuis son origine. Nous avons analysé comment les approches territoriale et participative, qui font du PQMB une action publique novatrice, sont formulées et reformulées. Dans cette section, nous allons relater les stratégies déployées pour pénétrer les territoires choisis. Nous allons également montrer succinctement les profils des personnes enquêtées, afin de permettre d'apprécier les différences entre les « deux mondes » présents dans le système d'acteurs du cycle de vie du programme : acteurs décideurs et acteurs du terrain. Ensuite, nous présenterons les résultats des approches territoriale et participative dans les deux quartiers choisis.

2.1 Étudier les quartiers *El Porvenir* et *San Gregorio*

Cette sous-section inclut des renseignements sur le programme *Quiero mi Barrio* dans les quartiers étudiés, une description des interlocuteurs du développement du programme interviewés dans le contexte de cette recherche, et une explication du processus de collecte d'information.

2.1.1 Informations de base sur le programme Quiero mi Barrio dans les quartiers étudiés

Pour mieux expliquer le déploiement du programme, il convient d'établir les « fiches d'identification » de chaque terrain pour identifier les différences entre les deux territoires et donner une idée des conditions concrètes dans lesquelles le programme s'est développé.

Tableau N°34 : Fiches d'identification du PQMB des quartiers *El Porvenir* et *San Gregorio*

	<i>El Porvenir</i>	<i>San Gregorio</i>
Année d'intervention	2008	2007
Entité « opérationnelle »	Bureau d'étude	Municipalité
Année de construction du quartier	1977 – 1985	1958
Nombre d'habitants	1 649	6 273
Nombre de logements	331	1 050
Surface (hectares)	5,14	46,17
Date du Contrat du Quartier	21 septembre 2010	16 février 2009
Montant d'investissement	\$ CLP 328.000 (€ 465 450)	\$ CLP 1.256.000.000 (€ 1 782 000)
Nombre de membres dans l'équipe (phase I)	9	9

Source : élaboration personnelle basée sur SEREMI RM, 2009.

2.1.2 Les interlocuteurs du développement du programme Quiero mi Barrio

Le travail de terrain de cette deuxième étape a commencé par établir un contact avec les **équipes opérationnelles** qui ont été en charge de la mise en œuvre du PQMB. La plupart des professionnels ayant changé de travail, il a fallu faire un travail de « détective » pour trouver leurs coordonnées, notamment dans le cas de *San Gregorio*. Pour le quartier *El Porvenir* la collecte des contacts a été plus facile. Susana Aravena du bureau d'étude SUR Profesionales-Consultores (que

j'avais interviewée en 2009 pendant un travail exploratoire en début de thèse, et qui en 2011 a été une des interlocuteurs de la première étape du travail de terrain) m'a facilité l'accès à l'équipe d'*El Porvenir*.

Parallèlement au contact avec les équipes, nous avons rencontré une professionnelle qui avait travaillé dans le programme, d'abord comme chef d'équipe d'un quartier à la Région Métropolitaine, et ensuite comme coordinatrice des quartiers vulnérables du PQMB dans le **Secrétariat régional ministériel (SEREMI)** en charge de certaines communes de la même région¹⁸⁶. De ce fait nous avons réussi à contacter les deux fonctionnaires de la SEREMI RM qui avaient été en charge des communes des quartiers choisis, *Cerro Navia* et *La Granja*. Leur rôle dans le programme a été de coordonner la gestion des quartiers vulnérables du PQMB au niveau régional, de surveiller le travail des équipes dans les quartiers, issues soit de municipalités, soit de bureaux d'études.

En général, le développement du programme a été pris en charge par des architectes pour tout ce qui concerne les plans de gestion des travaux, et par des professionnels des sciences sociales pour les plans de gestion sociale (soit le travail participatif). Ce deuxième groupe est plus divers : on trouve des anthropologues, des sociologues, des travailleurs sociaux, des éducateurs, etc., pour la plupart des jeunes femmes (voir Tableau N°36 : Profil des fonctionnaires du SEREMI MINVU et des professionnels des équipes des quartiers enquêtés).

¹⁸⁶ Je remercie Verónica Tapia, à qui j'ai connu grâce à Jorge Larenas de l'Université du Chili lors du séminaire « *Sobre Vivencias del barrio* » organisé par l'Université Andrés Bello et le Goethe Institut en novembre 2012.

Tableau N°35 : Interlocuteurs interviewés par type d'acteur, par sexe et par âge

QUARTIERS ÉTUDIÉS	Fréquence par type d'acteur	Fréquence par sexe		Fréquence par âge		Total
		Femme	Homme	Jeune	Adulte	
El Porvenir	« Technicien »	3	4	-	7	7
	Habitant / participant	4	4	3	5	8
	Habitant / non-participant	-	2	-	2	2
	Sous total El Porvenir	7	10			17
San Gregorio	« Technicien »	1	2	-	3	3
	Habitant / participant	6	-	-	6	6
	Habitant / non-participant	2	1	-	3	3
	Sous total San Gregorio					12
	Fonctionnaire SEREMI MINVU RM	3	-	-	3	3
	TOTAL	20	11	2	29	32

Tableau N°36 : Profil des professionnels interviewés

Institution	Profession	Sexe	Âge	Rôle dans le PQMB
SEREMI MINVU	Anthropologue	Femme	25 – 35	(i) Ex chef d'équipe municipale d'un quartier du PQMB à la RM ; (ii) ex coordinatrice des quartiers vulnérables du PQMB au SEREMI RM
	Sociologue	Femme	25 – 35	(i) Chargée du plan de gestion sociale dans le bureau d'étude FOCO ; (ii) ex coordinatrice des quartiers vulnérables du PQMB au SEREMI RM, dont <i>El Porvenir</i> ; (iii) fonctionnaire du Programme Réhabilitation Quartiers (présent)
	Architecte	Femme	25 – 35	Ex coordinatrice des quartiers vulnérables du PQMB au SEREMI RM, dont <i>San Gregorio</i> (pendant toute la période de 4 ans)
Bureau d'étude SUR PROFESIONALES (<i>El Porvenir</i>)	Architecte	Homme	35 – 45	(i) Chef d'équipe de 3 quartiers PQMB dans le bureau d'étude FOCO ; (ii) Chef d'équipe du quartier <i>Santa Clara, Cerro Navia</i> , à partir de la phase II (mise en œuvre du contrat) ; (iii) Chef d'équipe <i>El Porvenir</i> jusqu'à la moitié de la Phase II
	Assistante sociale	Femme	35 – 45	Première chargée du plan de gestion sociale d' <i>El Porvenir</i> au début du PQMB
	Anthropologue	Femme	25 – 35	(i) Professionnelle d'appui au plan de gestion sociale quartier <i>Intendente Saavedra, Cerro Navia</i> ; (ii) Professionnelle d'appui et ensuite chargée du plan de gestion sociale <i>El Porvenir</i> ; (iii) deuxième chargée du plan de gestion sociale du quartier <i>Santa Clara, Cerro Navia</i>
	Éducatrice de jeunes enfants ¹⁸⁷	Femme	35 – 45	(i) (ii) Chef d'équipe <i>El Porvenir</i> à partir de la moitié de la Phase II ; (iii) troisième chargée du plan de gestion sociale <i>El Porvenir</i> vers la fin du PQMB
	Éducateur populaire	Homme	35 – 45	Professionnel d'appui dans le plan de gestion sociale <i>El Porvenir</i>
	Étudiant d'anthropologie	Homme	25 – 35	Professionnel d'appui dans le plan de gestion sociale <i>El Porvenir</i> ; il a réalisé sa thèse d'anthropologie dans le quartier (il y a habité pendant quelques mois)
	Étudiant d'architecture	Homme	25 – 35	Professionnel d'appui dans le plan de gestion des Travaux <i>El Porvenir</i>
	Équipe du PQMB, municipalité de <i>La Granja</i> (<i>San Gregorio</i>)	Architecte	Homme	35 – 45
Travailleuse sociale, étudiante de Droit		Femme	35 – 45	Professionnelle d'appui dans le plan de gestion sociale <i>San Gregorio</i> ; fonctionnaire de la municipalité de <i>La Granja</i> ; habitante de <i>La Granja</i>
Architecte		Homme	25 – 35	Professionnel d'appui dans le plan de gestion des Travaux <i>San Gregorio</i>

¹⁸⁷ Actuellement politicienne. Dirigeante national du « Mouvement des *pobladores* dans la lutte » (MPL) et ancienne candidate aux élections législatives pour le Parti pour l'Égalité du Chili (*Partido Igualdad*).

Après avoir interviewé plusieurs membres des équipes des quartiers *El Porvenir* et *San Gregorio*, nous avons approché les **membres du Conseil du Quartier pour le Développement (CVD)**. Ces contacts ont été demandés aux équipes des quartiers, ainsi qu'aux professionnelles du SEREMI RM. Nous avons également essayé de nous introduire par des voies différentes de celle du PQMB de façon à rencontrer des habitants non liés au PQMB. Plusieurs moyens ont été mobilisés : d'anciens contacts professionnels, des contacts donnés par d'autres chercheurs urbains, des contacts personnels, etc. Cependant, cette voie alternative n'a donné lieu à aucun résultat, et après plusieurs tentatives nous avons dû arrêter cette quête¹⁸⁸. Des **habitants non-participants du PQMB** ont pu être interviewés lors de rencontres fortuites ou spontanées, de visites dans les quartiers.

À cet égard, il est important de noter la distance entre le monde du chercheur et celui des quartiers vulnérables au Chili : même avec l'intention d'entrer dans la réalité des territoires, on rencontre plusieurs obstacles : il n'existe pas de réseaux suffisants entre ces territoires et les chercheurs (au moins pour les universités renommées de Santiago), ces derniers faisant partie d'un contexte socioéconomique complètement différent qui reflète les inégalités sociales au Chili. Les quartiers sensibles sont observés en tant qu'objet d'étude (dans un article ou une présentation PowerPoint restituant les résultats d'une recherche, à partir de données chiffrées) ou stigmatisés dans les nouvelles à la télévision.

Les barrières de la ségrégation se sont montrées dès lors que j'ai essayé de m'approcher des quartiers : se sentir étrangère quand il faut parler de la vie quotidienne avec des habitants défavorisés, savoir que l'on appartient à une classe sociale moyenne, que l'on habite dans « le cône le plus aisés ». Même mon apparence physique me trahit. Consciente de cette situation, j'ai adopté quelques stratégies : je me suis coupée les cheveux¹⁸⁹ ; j'ai regardé la télévision pour bien connaître la conjoncture du moment ; j'ai parcouru des blogs et des pages de réseaux sociaux liées aux quartiers (surtout *Facebook*) ; j'ai parlé avec ma mère de ses expériences en qualité d'étudiante infirmière dans quelques occupations des terres au début des années 70, et avec mes parents pour mieux me rappeler de l'époque où nous habitons sur la commune de *La Pintana*, que nous avons vue se muer d'un territoire rural en un territoire périphérique ségrégué. Mes expériences précédentes dans des quartiers vulnérables, non seulement au Chili, mais aussi à Boston et à Toulouse, m'ont également aidée à gagner de la confiance et à adopter une position plus horizontale, proche des habitants.

¹⁸⁸ Également en raison des problèmes personnels rencontrés en 2013, mentionnés auparavant.

¹⁸⁹ Cela peut paraître insignifiant, mais à Santiago du Chili, une femme jeune avec les cheveux longs et plutôt claires, même châtain, est appelée « une *pelolais* » en langue urbain-populaire : une fille d'un statut social élevé et considérée comme « bon chic bon genre » ou « de la haute ». Son contraire, les « *pokemonas* », font partie d'une tribu urbaine née à l'époque d'Internet, elles ont les cheveux noirs, les coiffures « *Pokemon* » et appartiennent aux classes moyennes inférieures.

2.1.3 Instruments et collecte d'information sur le développement du *Quiero mi Barrio*

Un **questionnaire** spécifique a été utilisé pour chaque type d'acteur (fonctionnaires du SEREMI MINVU, professionnels des équipes des quartiers et habitants, participants et non-participants). La plupart des questions pour les **fonctionnaires du SEREMI et les professionnels des équipes** des quartiers sont semblables. Elles ont porté, en premier lieu, sur des **sujets généraux** liés au programme et à la participation de l'interlocuteur :

- La participation de l'interlocuteur dans le programme, sa profession et son expérience professionnelle précédente
- Le diagnostic avec lequel le PQMB a travaillé ou la définition du problème que l'on voulait résoudre ; dans quelle mesure le programme a avancé à cet égard
- Les concepts utilisés par le programme : réhabilitation, régénération
- Ce que l'on entendait par « intégration sociale » et comment elle était abordée par le PQMB
- La manière dont les programmes de logement, de quartier et de ville se sont coordonnés ; la manière dont l'approche globale désirée par le PQMB s'est accomplie en relation avec d'autres programmes publics, par exemple, dans les domaines de l'emploi, de la sécurité, de l'enseignement scolaire ou préscolaire, etc.
- La manière dont le PQMB a traité du problème des « Avec Abri » dans le quartier, puisque le PQMB avait exprimé sa volonté de le prendre en charge
- Les effets positifs du PQMB quant à l'amélioration des infrastructures du quartier, ainsi que de son image environnementale
- La définition de la participation citoyenne utilisée lors du programme et sa différenciation par rapport au concept d'*empowerment* (*empoderamiento*)
- Les effets de la création du CVD dans le quartier et du Contrat du Quartier ; le rôle donné aux associations de base, par le programme
- Leur opinion sur l'*Agenda Futur*, sur les impacts concrets de celui-ci et sur le *Plan de Gestion de Ressources Complémentaires* (PGRC) qui incitait à rechercher la contribution d'autres programmes et/ou ministères pour travailler sur des besoins persistants dans le quartier
- Leur opinion sur des changements qui, sans le programme, n'auraient pas eu lieu.

En deuxième lieu, des **questions liées à la mise en œuvre du programme**, telles que :

- Les raisons et/ou critères pour la sélection du quartier par le programme
- Les critères qui ont défini les limites spatiales du quartier
- La conformation de l'équipe du quartier (professionnels, stabilité, routines de travail)
- La conformation du CVD : les associations qui y ont participé ; les conflits ou collaborations observées ; l'émergence de nouveaux leaders
- L'activité actuelle du CVD ou des leaders du quartier pour l'amélioration du quartier

- La relation de l'équipe du quartier avec la municipalité, notamment le Secrétariat d'aménagement communal (SECPLAC) et la Division de développement communautaire (DIDECO) (confiance/méfiance, collaboration/obstruction, coordination/enchevêtrement)
- Dans quelle mesure le fait d'être un bureau d'étude/une municipalité a perturbé/facilité le travail de mise en œuvre du programme
- L'inter-ministériarité et la communication entre l'équipe du quartier et les chargés d'autres programmes logés dans la municipalité, tels que le CONACE (Commission nationale de contrôle de stupéfiants), le SENCE (Service national de la formation et de l'emploi), le SERNAM (Service national de la femme)
- Les « produits » (résultats) du programme, notamment : le diagnostic partagé et son utilisation lors de la conception des plans de gestion de travaux et de gestion sociale et de leur mise en œuvre ; la conception, le processus de signature du Contrat du Quartier et les changements survenus dans la formulation des objectifs ; les plans d'usage et d'entretien des infrastructures construites ; et l'Agenda Futur (processus d'élaboration et désignation des acteurs qui devront rester en charge).

En ce qui concerne les **habitants**, nous n'avons pas effectué d'entretiens par questionnaire, mais avons plutôt mené des conversations flexibles, en ayant à l'esprit les questions suivantes :

- Depuis combien de temps dans le quartier
- **Sa participation** et/ou rôle dans le PQMB et dans d'autres programmes publics précédents (lequel, comment, quand)
- Le **problème** que le PQMB voulait résoudre ; dans quelle mesure des progrès ont été réalisés
- Les **changements** qui sans le PQMB n'auraient pas eu lieu : dans le domaine des infrastructures et de l'image du quartier ; dans le domaine social, dans les relations entre les voisins, dans les associations du quartier, et dans les relations entre associations
- Ce qu'il y a à dire sur **d'autres sujets travaillés par le PQMB** : la sécurité du quartier, le chômage, la toxicomanie, la grossesse des adolescentes, le décrochage scolaire, etc.
- Sa participation aux **ateliers du PQMB** (mosaïque, peinture, danse *cueca*, école des leaders, formation de premiers-secours, parmi d'autres) ; dans quelle mesure ils lui ont été utiles dans sa vie
- **L'utilisation des infrastructures** construites par le PQMB (fréquence d'usage, avis sur l'usage par le reste des habitants et par rapport au passé)
- **L'entretien des infrastructures** construites : information sur les personnes et les institutions en charge
- La **relation entre les habitants et l'équipe** du PQMB dans le quartier
- La **participation des voisins** dans la mise en œuvre du PQMB (peu/nombreuses activités, peu/ nombreux habitants participants) ; sur la participation des associations du quartier (autre que le CVD)
- La formation du **CVD** (conflits, collaborations, associations engagées/exclues), le processus de signature du **Contrat de Quartier**
- Si le CVD est actuellement actif ou non, et/ou des membres toujours actifs

- Des changements dans **la vie associative** du quartier : renforcement/affaiblissement des associations existantes ; formation des nouveaux leaders et/ou nouvelles associations
- Le PQMB et son rôle potentiel dans la mise en place de **réseaux** à l'intérieur et à l'extérieur du quartier
- Des **contacts** avec d'autres voisins pour en parler avec eux.

Les sujets à aborder pendant un entretien étant très nombreux, nous avons posé certaines questions à nos interlocuteurs en en laissant d'autres. Aussi n'est-il pas possible (ni nécessaire) d'élaborer des pourcentages de réponses positives ou négatives. D'autant que les entretiens ont abordé d'autres sujets que ceux posés par le questionnaire, en particulier pendant les « conversations ». Les personnes rencontrées ont parlé abondamment, parfois près de 5 heures (avec plusieurs rencontres pour une même personne). Dans les quartiers, plusieurs conversations se sont transformées en parcours commentés par les voisins, avec qui nous avons soutenu de conversations courtes sur le quartier et le PQMB.

En outre, le travail de terrain a impliqué la collecte d'information sur le PQMB dans les deux quartiers, grâce à des documents dont l'accès a été facilité par certains interlocuteurs et grâce au système du Gouvernement Transparent du Chili qui permet accéder à l'information de services publics tels que les ministères. La SEREMI RM nous a fourni les documents suivants :

- Les appels d'offre du PQMB : une version pour les bureaux d'études et un autre pour les municipalités, ainsi qu'une version pour chaque phase du programme (élaboration, réalisation et évaluation du Contrat de quartier)
- Les rapports de la mise en œuvre du programme, celle-ci divisée en trois phases : phase I « Projet de réhabilitation globale du quartier » (incluant le diagnostic), phase II « Mise en œuvre du projet de réhabilitation globale du quartier », et phase III « Documentation et évaluation de la réhabilitation globale du quartier ». Celles-ci sont précédées par une phase « zéro » ou d'installation du PQMB dans le quartier, où entre autres, le Contrat de Quartier est signé et un « Travail de confiance » est défini
- Les Contrats des quartiers signés (documents officiels) des deux quartiers
- Plusieurs documents institutionnels du ministère au niveau national et régional (SEREMI) liés au programme
- Quelques entretiens de la première partie du travail de terrain avec des interlocuteurs qui ont eu un double rôle : décideurs et fonctionnaires en charge de l'installation du programme (ces sont les cas de Claudia Bustos, Nelson Morales, Alejandra Gonzalez et Daniela Aguirre).

2.2 Les approches territoriale et participative du programme *Quiero mi Barrio* dans les quartiers *El Porvenir* et *San Gregorio*

Jusqu'à ici, le programme a traversé un long chemin : des formulations et reformulations, des arrangements institutionnels « en coulisses » ; des fonctionnaires publics et des membres d'équipes de quartiers qui vont et viennent ; des fichiers de documents d'appel d'offre, d'instructions de service (circulaires), de modèles pour l'élaboration de budgets, de directives pour l'élaboration de rapports, de formulaires d'inscription, d'indicateurs, de minutes, de guides pratiques sur la copropriété, de comptes rendus pour la validation des processus participatifs, d'instructions pour solliciter des prêts à usage (commodats), des accords pour l'achat de terrains, des lignes directrices pour une enquête de satisfaction des voisins, à des fichiers nommés « version finale !!!! ». Nous mentionnons tout cela pour illustrer la complexité du programme lors de sa mise en œuvre, qu'il faut multiplier par la réalité propre à chacun des 87 quartiers dans la Région Métropolitaine. Dans ce contexte, voyons le déploiement des nouvelles approches et leurs dimensions dans les quartiers étudiés.

2.2.1 La nouvelle approche territoriale dans le territoire : le problème à résoudre et la nouvelle « gestion globale » souvent invoquée

Lors de son installation, le PQMB a défini le problème public comme étant celui des « quartiers vulnérables » ou de quartiers ayant des problèmes de dégradation urbaine et de vulnérabilité sociale. Une fois les équipes de professionnels arrivées sur le terrain, des diagnostics « partagés » avec les habitants sont réalisés, identifiant des problématiques spécifiques et plus complexes. Néanmoins, le problème public a continué à être celui conceptualisé par le ministère dans les appels d'offre.

En ce qui concerne les trois **fonctionnaires du SEREMI** interviewés, le discours a été très semblable : le problème est celui de quartiers abandonnés par l'État qui montraient une forte détérioration, une absence d'infrastructure et des problèmes sociaux tels que la délinquance, les drogues, le chômage, etc. Ces acteurs reconnaissent que les causes structurelles, c'est-à-dire, la question de la ségrégation, ne sont pas abordées par le programme, mais que le programme répondait à une « dette » de l'État vis-à-vis de ces quartiers.

« La première chose dont je me souviens est que les causes structurelles n'existaient pas dans le travail du programme, c'est-à-dire, la question de pourquoi nous sommes arrivés à l'intervention au niveau du quartier, cela était hors de la discussion ; on disait, 'il y a de problèmes structurels que nous ne pouvons pas résoudre', et cela a été dit expressément dans les documents d'appel d'offre. Les thèmes de la drogue, du chômage, ces sont des choses que le programme ne vise pas à résoudre et qui ne sont ni dans sa fonction ni dans ses capacités. Qu'est-ce que le programme veut faire ? Il veut renforcer les

ressources existantes, telles que l'autonomisation (empoderamiento ou empowerment), l'identité, la solidarité, le tissu social, les organisations sociales existantes, que les gens croient que le changement est possible grâce à eux-mêmes, à partir d'une approche des droits (sociaux), cet argument des droits a été largement utilisé» (Verónica Tapia, chef d'équipe PQMB municipale dans la commune de San Joaquín, postérieurement fonctionnaire SEREMI RM).

En revanche, **les équipes** font face aux besoins du territoire au moment où ils doivent réaliser le diagnostic : des visites porte-à-porte, une enquête auprès des habitants, des groupes de discussion, etc. Ainsi, la section du premier rapport rendu par chaque équipe des quartiers, appelée « Problèmes à résoudre avec le Projet Global de Réhabilitation du Quartier (PIRB) et enjeux stratégiques qui aboutiront au processus de réhabilitation », inclut les problèmes à aborder et les enjeux stratégiques.

Tel qu'observé dans les tableaux suivants, le problème de la vulnérabilité dans chaque quartier est complexe. Le programme oblige toutefois à diviser le travail en deux composantes : « matérielle » ou d'infrastructure et « sociale », cette dernière mêlant la participation citoyenne et les problèmes sociaux plus structurels : le **problème « social » à résoudre** finit par se concentrer sur les relations de voisinage et l'engagement dans le programme à travers le travail du Plan de Gestion Sociale ; de l'autre côté, **les problèmes sociaux structurels**, qui expliquent la vulnérabilité sociale, débouchent généralement sur une liste de propositions dans le Plan de Ressources Complémentaires à développer dans l'avenir. Ce plan devait être engagé par le gouvernement local. Mais sans mandat obligeant à sa réalisation ni au transfert des ressources et des attributions nécessaires, il s'est finalement transformé en une déclaration d'intentions, à quelques exceptions près.

Tableau N°37 : Quartier El Porvenir. Problèmes à résoudre dans le Projet Global de Réhabilitation, enjeux stratégiques, actions clés et plans PMQB

	Problèmes à résoudre avec le Projet Globale de Réhabilitation	Enjeux stratégiques	Actions clés ou propositions préliminaires de projets	Plan du PQMB
Composante matérielle	Densité résidentielle élevée ajoutée à un fort déficit d'espaces publics ; sécurité	Espaces publics ; éclairage urbain	Réhabiliter et équiper des espaces publics appropriés pour les loisirs et le sport ; améliorer l'éclairage urbain, la signalétique et le mobilier urbain	Plan Gestion Travaux (accompli)
	Fragmentation spatiale du quartier	Intégrer le quartier au réseau des routes, aux espaces publics et aux zones sportives de proximité	Proposition de façade urbaine dans le projet de Corridor Routier J.J.Pérez ; ouverture d'une passerelle piétonne intérieure	Agenda Futur (non accompli)
	Grave déficit d'espaces verts ; problèmes environnementaux (micro-dépotoirs, chiens errants, pollution)	Espaces verts	Augmenter la surface des espaces verts et les espèces végétales ; développer un plan de boisement	Agenda Futur (non accompli)
	Un centre historique du quartier qui a perdu sa fonctionnalité spatiale et symbolique ; déficit d'équipement communautaire (crèches, jardins d'enfants)	Équipement communautaire	Reconfigurer les bâtiments du centre du quartier pour construire un centre multifonctionnel communautaire	Plan Gestion Travaux (accompli : bâtiments construits)
	Difficultés de mobilité et obsolescence des pavages, des trottoirs ; inondations	Intégrer le quartier au réseau des routes ; améliorer la connectivité intérieure ; améliorer les infrastructures d'eaux pluviales	Ouverture d'une passerelle piétonne intérieure ; promenade piétonne rue San Ambrosio la liant au cœur du quartier où l'équipement communautaire sera installé ; projet de collecteur d'eaux pluviales	Agenda Futur (non accompli) Plan Gestion Travaux (collecteur construit)
Composante sociale	Désintégration des relations sociales ; violence entre groupes du quartier ; problèmes de légitimité des associations	Renforcement des associations, des leaders, et de la collaboration ; favoriser la résolution pacifique des conflits ; réhabiliter et équiper les espaces publics pour les loisirs et le sport	Formation de leaders ; reconfigurer les bâtiments du centre du quartier pour construire un centre multifonctionnel communautaire	Plan Gestion Sociale (accompli) Plan Gestion Travaux (accompli) Agenda Futur (problèmes persistants)
	Problèmes d'appartenance (déracinement) et d'identité du quartier (division symbolique à l'intérieur et	Récupérer et socialiser l'histoire du quartier ;	Promenade piétonne dans la rue San Ambrosio la liant au cœur du quartier où l'équipement communautaire sera installé ; projet de façade urbaine dans le projet de	Plan Gestion Sociale (accompli) Agenda Futur (promenade et façade non

	stigmatisation du quartier depuis l'extérieur)		Corridor Routier J.J. Pérez	accomplis)
	Problèmes sociaux : taux de chômage élevés, en particulier des jeunes et des femmes ; faibles niveaux de scolarité, abandon scolaire élevé ; consommation de drogue et alcool élevée	Prévenir la consommation de drogues et d'alcool ; promouvoir des actions d'éducation, formation et emploi pour les femmes et les jeunes ; réhabiliter et équiper les espaces publics pour les loisirs et le sport	Ateliers et formations avec les habitants Reconfigurer les bâtiments du centre du quartier pour construire un centre multifonctionnel communautaire	Plan Gestion Sociale (ateliers accomplis) Agenda Futur (problèmes persistants) Plan Gestion Travaux (accompli)
	Manque d'information sur l'offre de biens et de services publics au niveau central et local	Liens et réseaux	Créer des liens et des réseaux qui favorisent la réalisation d'initiatives municipales à l'intérieur et à l'extérieur du quartier	Plan Gestion Sociale (accompli) Agenda Futur (problème persistant)

Source : élaboration propre basée sur SUR Professionales, 2009.

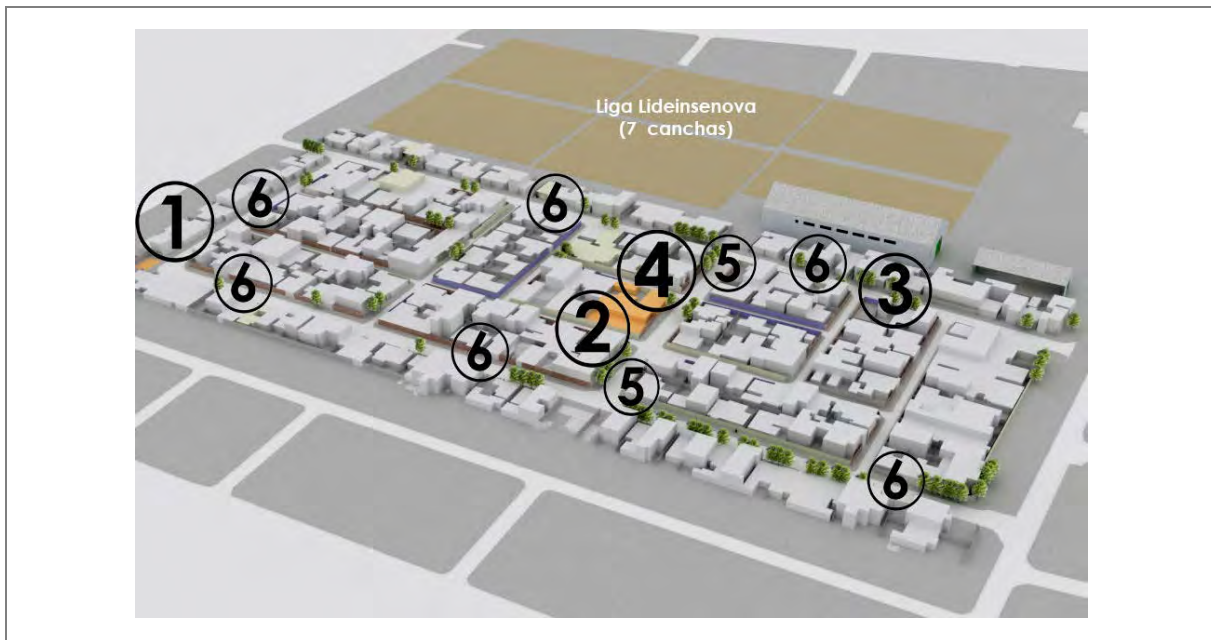
Tableau N°38 : Quartier San Gregorio. Problèmes à résoudre avec le Projet Globale de Réhabilitation, enjeux stratégiques, actions clés et plans PMQB

	Problèmes à résoudre avec le Projet Globale de Réhabilitation	Enjeux stratégiques	Actions clés ou propositions préliminaires de projets	Plan du PQMB
Composante matérielle	Espaces publics détériorés et abandonnés, terrains publics vacants	Espaces publics et équipements communautaires	Projets de restructuration et d'amélioration	Plan Gestion Travaux (accompli)
	Absence d'espaces verts ; problèmes environnementaux (micro-dépotoirs, chiens errants)	Environnement ; espaces verts ;	Activités d'éducation environnementale ; installation de mobilier urbain, de poubelles (corbeilles)	Plan Gestion Travaux (accompli) Plan Gestion Sociale (ateliers accomplis) Agenda Futur (certains problèmes environnementaux persistent)
	Sécurité	Infrastructure et mobilier urbain	Éclairages publics	Plan Gestion Travaux (accompli)

	Circulations piétonnes	Obsolescence des trottoirs	Construction de promenades piétonnes	Plan Gestion Travaux (accompli)
	Dégradation des logements	Information sur les nouvelles subventions ; logements pour les hébergés	Conseiller techniquement les habitants sur les nouvelles subventions qui visent à améliorer les conditions de logement ; analyser la faisabilité des projets de logement pour les hébergés (<i>allegados</i>)	Plan Gestion Sociale (Conseiller) Agenda Futur (projet logement pour hébergés non accompli)
Composante sociale	Diminution des relations de voisinage	Participation citoyenne ; amélioration de l'intégration sociale et des relations entre les associations du quartier	Activités de récréation et culturelles dans et hors du quartier	Plan Gestion Sociale (accompli)
	Démotivation à participer, apathie et incrédulité face au programme, enfermement	Formation de leaders, animation socioculturelle	Activités qui favorisent la formation de leaders et la création d'associations ; activités culturelles	Plan Gestion Sociale (accompli) (problème persistant)
	Problèmes sociaux : faibles niveaux d'éducation, «enfants de rue», chômage	Formation ; communication ; absentéisme scolaire ; vie familiale et loisirs ; micro-entreprenariat	Réintégrer les adultes avec des études incomplètes et/ou chômage à travers le programme <i>Chile Califica</i> ; promouvoir les métiers des chômeurs à travers la Radio Municipale ; travailler le problème d'absentéisme scolaire avec la population infantile et adolescente ; promouvoir la vie familiale et les loisirs ; favoriser la formation de micro-entreprises familiales	Agenda Futur (non accompli) Plan Gestion Sociale (activités culturelles et de loisirs)
	Sécurité et délinquance, violence, trafic et consommation de drogue et alcool	Créer des réseaux de travail en matière de criminalité et de drogue	Collaboration avec des institutions compétentes visant à des interventions globales ; coordination avec le Plan municipal de sécurité du voisinage	Agenda Futur (non accompli)
	Méconnaissance de l'histoire du quartier ; détachement de la réalité historique communautaire par les jeunes (déracinement et non-légitimation)	Valoriser l'identité du quartier	Livre sur l'histoire du quartier, rencontres intergénérationnelles	Plan Gestion Sociale (livre histoire) Agenda Futur (non accompli)

Source : élaboration propre basée sur Équipe municipale *La Granja PQMB*, 2008.

Encadré N°18 : Localisation des projets du Plan de Gestion de Travaux du quartier El Porvenir



Source : SUR Profesionales, 2010.

Encadré N°19 : Localisation des projets du Plan de Gestion de Travaux du quartier San Gregorio



Source : Équipe municipale PQMB de La Granja, 2008.

Tableau N°39 : Extraits des contrats des quartiers *El Porvenir* et *San Gregorio*. Objectifs, PGT et PGS

	<i>El Porvenir</i>	<i>San Gregorio</i>
Objectifs	<ul style="list-style-type: none"> • Promouvoir intégration socio-spatiale autour du centre historique du quartier • Améliorer l'équipement communautaire • Promouvoir la participation et le renforcement des leaderships 	<ul style="list-style-type: none"> • Améliorer les infrastructures urbaines, en offrant un usage attractif • Mettre en valeur le capital urbain et social, en améliorant les relations de voisinage • Renforcer l'usage productif des infrastructures du quartier • Structurer la mémoire historique du quartier en favorisant le lien intergénérationnel • Installer des valeurs de vie en communauté • Contribuer à la diminution des niveaux de pauvreté
Travail de Confiance	Eclairages publics	Eclairages publics
Plan de Gestion des Travaux (Projets) (voir encadrés N°18 et N°19 pour la localisation des projets)	<p>(0) Amélioration des éclairages publics des rues et des passages (Travail de Confiance selon les demandes des habitants du quartier)</p> <p>(1) Construction d'un espace fitness (place rue Île de pâques)</p> <p>(2) Équipement de l'espace fitness avec appareils de fitness</p> <p>(3) Construction d'un collecteur d'eaux pluviales et d'un système d'évacuation dans la rue <i>Los Retamos</i></p> <p>(4) Construction du centre communautaire multifonctionnel et Télécentre</p> <p>(5) Amélioration des contrôles de vitesse et des bouches d'incendie</p> <p>(6) Amélioration des dispositifs de contrôle de vitesse de circulation.</p>	<p>(0) Amélioration des éclairages publics (Travail de Confiance selon les demandes des habitants du quartier)</p> <p>(1) Construction d'un terrain sportif multifonctionnel</p> <p>(2) Amélioration du terrain sportif multifonctionnel</p> <p>(3) Construction d'un espace vert</p> <p>(4) Amélioration de l'espace vert</p> <p>(5) Promenade piétonne <i>Valdivia</i></p> <p>(6) Place civique</p> <p>(7) Promenade piétonne <i>Coronel</i></p> <p>(8) Amélioration du jardin d'enfants</p> <p>(9) Promenade piétonne <i>Tomé</i></p> <p>(10) Promenades piétonnes intérieures</p> <p>(11) Promenade piétonne <i>Angol</i></p> <p>(12) Amélioration d'espace public <i>La Serena</i></p> <p>(13) Amélioration d'espace public <i>Valdivia I</i></p> <p>(14) Amélioration d'espace public <i>Valdivia II</i></p> <p>(15) Promenade piétonne <i>Padre Juan Meyer</i></p> <p>(16) Télécentre</p>

	<i>El Porvenir</i>	<i>San Gregorio</i>
Plan de Gestion Sociale	<p>VIE ASSOCIATIVE : Plan de stimulation et de formation de leaderships ; Plan visant à renforcer les associations sociales ; Plan de coresponsabilité pour l'usage et l'entretien des espaces publics.</p> <p>PARTICIPATION : Plan de participation et rencontres ; Plan de création des réseaux de soutien ;</p> <p>IDENTITÉ : Plan pour la reconstruction de l'histoire du quartier et pour renforcer l'identité ;</p> <p>ENVIRONNEMENT : Plan de gestion environnementale ; Plan pour le sport, l'auto-santé et l'utilisation de l'espace public ;</p> <p>ÉDUCATION : Plan de poursuite des études ; Plan de formation et d'emploi ; Plan de formation et d'auto-soins destiné aux femmes ;</p> <p>SÉCURITÉ : Plan visant à renforcer les associations sociales ; Plan de coresponsabilité pour garder les espaces publics ; Plan de médiation entre voisins ;</p> <p>SANTÉ : Plan pour prévenir les problèmes de santé ; Plan pour promouvoir des modes de vie sains.</p>	<p>PARTICIPATION ET RELATIONS DU VOISINAGE : Plan de sensibilisation des liens de voisinage à travers l'usage des espaces publics ; plan de Conseil du Quartier pour le Développement (CVD) ;</p> <p>IDENTITÉ LOCALE : plan d'initiatives pour la promotion de l'identité ;</p> <p>ENVIRONNEMENT : Plan d'entretien des espaces verts et des espaces publics ; plan d'éducation environnementale ;</p> <p>ÉDUCATION : Plan de poursuite des études pour les adultes ; plan d'action pour lutter contre l'absentéisme scolaire ;</p> <p>SÉCURITÉ : plan de prévention communautaire face aux crimes dans le quartier ; plan de formation communautaire pour la création de comités de sécurité ;</p> <p>EMPLOI : plan d'alternatives de formation pour l'emploi ; plan d'action pour la création d'un registre des métiers existants dans le quartier.</p> <p>FAMILLE : plan de renforcement des liens parentaux et/ou familiaux</p> <p>RECRÉATION ET CULTURE : plan d'initiatives culturelles à l'intérieur et à l'extérieur du quartier pour renforcer la vie communautaire et utiliser les espaces publics améliorés ; plan d'initiatives de loisirs et d'excursions éducatives en dehors du quartier ; plan de sport et de loisir.</p>

En ce qui concerne les activités réalisées pour accomplir les plans de gestion sociale de chaque quartier, il convient d'indiquer les listes incluses dans les rapports finaux du PQMB de chaque équipe, notamment dans la section sur la systématisation et l'évaluation du plan d'initiatives sociales. Les domaines proposés par chaque équipe sont différents, mais nous les avons regroupés dans le même tableau de façon à pouvoir observer les nuances d'approche.

Tableau N°40 : Systématisation et évaluation du plan d'initiatives sociales

Domaine	Activités réalisées	
	<i>El Porvenir</i>	<i>San Gregorio</i>
Participation, renforcement des associations et formation de leaders	<ul style="list-style-type: none"> • École de leaders du quartier • Journée de formation à Valparaiso • Ateliers sur des travaux d'infrastructures urbaines • Ateliers sur la médiation communautaire et la résolution des conflits • Instances d'échange entre le CVD et les associations du quartier • Réunions inter-quartiers • École de moniteurs des colonies urbaines 	<ul style="list-style-type: none"> • Activités de soutien pour la formation d'associations de quartier et de clubs sportifs • Instances d'échange entre le CVD et les habitants du quartier • Soutien pour que le CVD informe les habitants sur le PQMB • Activités de création de liens de communication entre la communauté, le CVD et l'équipe professionnelle
Identité, patrimoine et expression culturelle	<ul style="list-style-type: none"> • Célébration de l'anniversaire du quartier • Restauration de photos anciennes et organisation de leur exposition • Ateliers de mémoire • Vidéo de l'histoire du quartier • Activités de rencontre • Atelier de danse nationale <i>Cueca</i> • Célébration de la fête nationale du Chili • Ateliers artistiques • École de <i>Murga</i> (troupe de musiciens) 	<ul style="list-style-type: none"> • Activités artistiques et culturelles dans les espaces publics construits par le PQMB • Rencontres familiales et activités de loisirs dans et en dehors du quartier • Activités d'information sur les fonds culturels disponibles
Santé et organisation de femmes (association de santé Manguelén)	<ul style="list-style-type: none"> • Atelier de thérapie du corps • Atelier de premiers secours • Atelier de mosaïques • Atelier de peinture à l'huile • Échange avec groupe de santé du quartier <i>Santa Clara</i> • Journée sur la santé intégrale (Réseau du Cabinet Amical de Santé) 	
Participation des enfants et des jeunes	<ul style="list-style-type: none"> • École de <i>Murga</i> (troupe de musiciens) • Ateliers artistiques et culturels (échasses, jonglerie, danse, masques) • Ateliers de peintures murales • Activités des colonies urbaines d'été et d'hiver • Soutien au Club Sportif <i>Futuro del</i> 	

	<p><i>Porvenir</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • École de football pour les enfants • École de moniteurs des colonies urbaines 	
Environnement et espaces publics	<ul style="list-style-type: none"> • Activités et initiatives dans les espaces publics du quartier • Ateliers de formation et de sensibilisation aux questions environnementales • Ateliers de conception participative • Ateliers d'usage et d'entretien des espaces publics 	<ul style="list-style-type: none"> • Document sur les bonnes pratiques pour l'usage des espaces publics • Activités sportives dans les espaces publics réhabilités • Atelier d'éducation environnementale dans l'école du quartier • Ateliers de recyclage et de plantation d'arbres • Célébration de la Journée de l'environnement
Sécurité	<ul style="list-style-type: none"> • Activités pour le renforcement des liens et l'organisation du voisinage • Séances d'information • Ateliers de communication, de médiation et de résolution des conflits 	<ul style="list-style-type: none"> • Ateliers sur la médiation sociale et la résolution de conflits de voisinage destinés aux dirigeants du quartier • Déjeuner avec les entités en charge de la sécurité • Réunions de coordination avec la police pour améliorer le plan de sécurité du quartier • Actions pour créer des liens entre la police et les membres du CVD
Emploi		<ul style="list-style-type: none"> • Activités d'information sur les offres et les alternatives d'emploi existantes dans le quartier • Cours de formation sur les espaces verts
Éducation		<ul style="list-style-type: none"> • Cours de formation dans différents domaines afin d'accéder à un emploi futur • Contacts avec les établissements d'enseignement du quartier qui sont prêts à accepter des décrocheurs scolaires en âge de se réinsérer dans le système éducatif

Source : élaboration personnelle basée sur les rapports finaux du PQMB du bureau d'étude SUR Profesionales, 2010 ; Équipe municipale PQMB San Gregorio, 2010.

Encadré N°20 : *El Porvenir* en images après le PQMB



Centre multifonctionnel, vue de l'extérieur



Centre multifonctionnel, vue des appareils sportifs



Centre multifonctionnel, vue intérieure du Télécenre, actuellement bibliothèque communautaire



Rue Los Retamos, collecteur d'eaux pluviales et système d'égouts



Place Diego Ramírez avant



Place Diego Ramírez après

Source : SUR Profesionales, 2010.

Encadré N°21 : San Gregorio en images après le PQMB



Promenade piétonnier Valdivia



Parc avec espaces verts



Terrain sportif multifonctionnel 9 Oriente



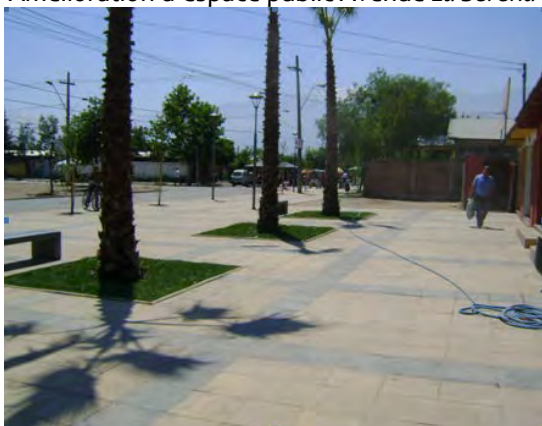
Terrain sportif multifonctionnel 1 Oriente



Amélioration d'espace public Avenue La Serena



Parc avec tables d'échecs pour les personnes âgées



Promenade piétonne Valdivia



Télécentre

Concernant **l'avis des professionnels des équipes**, le problème à résoudre est celui de quartiers confrontés à une détérioration matérielle et urbaine élevée et de quartiers confrontés à des difficultés sociales de grande amplitude. Quelques interlocuteurs mentionnent que ces quartiers sont le produit des politiques de logement précédentes et de l'abandon par l'État (des « Avec Abri »). D'autres parlent plutôt de la vulnérabilité et de la ségrégation, mais sans préciser leurs causes. Un autre thème qui émerge de leurs discours est celui de la perte des liens communautaires et la nécessité de retrouver l'esprit de participation d'autrefois, l'idéal commun de solidarité, etc. Face à la question spécifique des « Avec Abri », plusieurs membres des équipes admettent qu'il s'agit d'un discours venant de la SEREMI, mais en tant que problématique générale. Des réponses diverses sont données : par exemple, le PQMB ne peut pas faire d'investissements en matière de logements puisque le programme est centré sur l'échelle du quartier ; les problèmes de la délinquance et du trafic de drogue correspondent à d'autres ministères publics et au service d'enquêtes policières ; ceux liés au chômage correspondent au ministère de l'emploi ; et ainsi de suite avec d'autres problématiques.

« (...) (Le problème des « Avec Abri ») a été un thème très vaste, proposé comme une problématique générale qu'on ne pouvait pas aborder (...) le ministère nous a dit tout le temps : vous ne pouvez pas faire des investissements de la grille d'entrée des maisons vers l'intérieur (du logement) » (Felipe Gallegos, architecte, chef d'équipe San Gregorio et chargé du Plan de Gestion des Travaux).

Il est généralement admis par les membres des équipes que le programme n'a pas résolu les problèmes conceptualisés comme cadre général du programme, mais que les efforts à cet égard ont été immenses. Plusieurs mentionnent que le manque d'espaces de participation citoyenne dans la construction de la ville est un des problèmes que le PQMB a essayé d'attaquer, et que l'objectif a été accompli.

« (Le programme) n'attaque pas les problèmes qui sont essentiels, qui par ailleurs représentent la dette reconnue par l'État. Il est un traitement palliatif, mais malgré tout, si l'on met les choses dans la balance, il est toujours mieux que rien. Dans sa mise en œuvre, il est assez médiocre dans certains domaines. Il a des objectifs très ambitieux, de grandes définitions. Mais il est si difficile de mener un tel programme en trois ans, en plus avec toute une série de réglementations. Dans la pratique, vous vous rendez compte que le même programme mis en place en Espagne dure 15 ans, ce qui est plus logique pour un programme de cette nature » (Ari Odgers, architecte, chef d'équipe El Porvenir et chargé du Plan de Gestion des Travaux).

« En tant qu'équipe municipale, nous avons fait des coordinations avec l'unité de logement de la municipalité de La Granja, en leur disant, 'à San Gregorio le problème des termites dans les logements est très grave'. Mais le quartier était immense, avec mille maisons (...) à partir du travail avec les associations communautaires, le CVD, nous pouvions soulever les besoins, la liste des personnes qui voulaient participer à des fonds destinés à l'amélioration des logements, et nous pouvions faire la coordination avec l'unité de logement de la municipalité, mais en orientant les besoins vers les services correspondants. Nous ne pouvions pas en assumer la réalisation » (Felipe Gallegos, architecte, chef d'équipe San Gregorio et chargé du Plan de Gestion des Travaux).

« Ce que nous avons fait c'était d'intervenir par le biais des associations, générer une plus grande participation ; mais nous ne pouvions pas mettre en place un programme contre les drogues, ou un

programme d'emploi (...) nous faisons des activités amusantes, mais il n'y avait pas une intervention 'dure' (structurelle) au regard des plus fortes problématiques des quartiers. Mais le fait d'avoir donné l'opportunité aux gens de prendre des décisions (...) jamais n'avait été réalisé un programme dans lequel l'opinion d'un voisin était importante. Je ne connais pas la situation d'autres bureaux d'étude, mais dans notre cas il était vraiment participatif. C'est pour cette raison que j'ai rejointe SUR Profesionales, pour son approche» (Lilian Fuentes, assistante sociale, chargée du plan de gestion social d'El Porvenir au début du programme).

Pour leur part, en s'exprimant sur le problème à résoudre, les **habitants** interviewés affirment que le programme est venu travailler les problèmes tels que l'absence et la détérioration des espaces publics et de l'infrastructure communautaire. Pourtant, lors des conversations, ils relatent toujours les innombrables problèmes quotidiens du quartier et de leurs logements. À cet égard, les différences entre les deux quartiers sont notoires.

À **San Gregorio**, les habitants évoquent des terrains vagues transformés en micro-dépotoirs, lieux pour la vente et la consommation de drogues, et des « no go zones », qualifiés de très dangereuses. Une première réaction des voisins qui ont participé au programme est de reconnaître les changements positifs produits. Ils mentionnent l'amélioration des trottoirs, la construction des promenades, des terrains sportifs multifonctionnels et du Télécentre. Mais une réponse fréquente est que, malgré ces améliorations, le problème le plus grave continu et s'aggrave : le trafic de drogue (micro et macro), les fusillades, et le danger pour leurs familles de tomber dans la consommation de drogues et d'alcool. Des voisins mentionnent toutefois que, grâce à l'amélioration des espaces publics, les toxicomanes, les consommateurs d'alcool et les micro-trafiquants « se sont déplacés » vers d'autres points du quartier. Les raisons les plus mentionnées sont l'installation d'éclairages publics, le fait que les espaces publics améliorés sont plus jolis, propres, soignés et utilisés.

« Quel est le problème que le programme est venu résoudre ?! Que c'était horrible (le quartier) ! Parce qu'il n'y avait pas de terrains sportifs, il n'y avait pas de parcs, il n'y avait pas de trottoirs, les éclairages publics étaient insuffisants. Ici, c'était comme une tache noire, c'était horrible, là-bas dans le coin du jardin d'enfants, en face du terrain sportif de la voisine María (Basoalto), c'était laid, un dépotoir pur » (Corina Canelo, voisine de San Gregorio, Présidente du CVD lors du PQMB, Présidente de la Junta de Vecinos).

« Le quartier a beaucoup changé. Vous parlez aux voisins et tout le monde est heureux, les gens d'en face aussi, ils sont plusieurs petits enfants et ils jouent sur la promenade, ce sont ceux qui ont profité le plus (...) et maintenant, au moins, vous pouvez marcher sur des trottoirs décents !! (...) et (les terrains sportifs), chaque fois que je vais faire les courses et que je passe par là-bas, les terrains sportifs sont occupés, il y a toujours des enfants et des adultes qui jouent. Mais avant, ce lieu qui est derrière ma maison était seulement plein d'herbe et de terre... personne ne l'utilisait pour jouer » (Carmen Meza, voisine de San Gregorio, membre du CVD, déléguée d'un secteur du quartier).

« Il y a beaucoup de gens qui sont plus âgés, à qui on l'a expliqué les projets et ils ont dit : 'mais à quelle fin ? Pour que les 'volados' (consommateurs de drogues) viennent s'asseoir dans la place et qu'ils soient plus confortables ?! Il vaut mieux ne rien faire'. Après les mêmes 'volados' se sont rendus compte que ce n'était pas le meilleur endroit pour s'installer, parce qu'il était un lieu visible... après les

gens en sont venus à occuper l'espace, ils ont vu que la place était agréable, et les 'volados' n'ont rien de plus à faire» (Rosa Matus, voisine de San Gregorio, membre du CVD, déléguée d'un secteur du quartier).

« Je crois qu'ils sont là pendant la nuit, mais c'est plus risqué, (l'espace) est allumé, le commissariat est très proche » (María Basoalto, voisine de San Gregorio, membre du CVD, déléguée d'un secteur du quartier).

Dans le quartier **El Porvenir**, face à la même question (quel problème le programme est-il venu résoudre ?) les habitants évoquent aussi des situations liées aux espaces publics.

« Le programme est venu spécifiquement pour améliorer l'environnement de la población, il est venu pour travailler avec un groupe de voisins pour améliorer les places et pour faire le (centre) multifonctionnel, pour bien le faire, et pour que nous ayons tous de l'espace; parce que, malheureusement, ici, il n'y avait pas de place pour faire des choses, il n'y a pas de place » (Beise Pérez, voisine d'El Porvenir qui a participé au PQMB, déléguée d'un passage du quartier).

Quels **changements** a produit le programme? Les habitants se réfèrent aux infrastructures, au fait d'avoir un espace plus joli, plus grand, de disposer d'un centre multifonctionnel qui inclut plusieurs espaces : un bâtiment de deux étages (avec un grand salon multi-usage, une cuisine, deux toilettes, des salles pour les associations du quartier, l'appartement du gardeur qui gère aussi un espace pour la Brigade d'urgence, l'ancienne association du quartier); un bâtiment d'un étage pour le Téléc centre, lequel après une longue période, est actuellement le siège de la bibliothèque communautaire installée par l'association *Fénix del Porvenir* » ; un espace pour les appareils sportifs ; et un espace pour les jeux des enfants. Les enfants que nous avons rencontrés manifestent, toutefois, qu'ils jouaient davantage avant, sur l'ancienne aire de jeux. La raison qu'ils donnent est simple :

« Il n'y a plus de balançoires, nous sommes allées réclamer de retrouver les balançoires (d'avant) ; en plus, les jeux actuels ne sont que pour des bébés, trop petits pour nous, tout est pour des petits enfants » (Vicente « Bicho », enfant d'El Porvenir).

À la question des effets du programme, les habitants mentionnent toujours un « mais » : infrastructure détournée de son usage initial ou en mauvais état, relations sociales qui ne sont pas améliorées (ou même qui se sont détériorées), absence d'institutions qui prennent en charge la gestion des espaces publics construits. Les raisons de tels effets négatifs ne sont pas toujours de la responsabilité du PQMB ni de l'équipe opérationnelle ; elles ont aussi à voir avec les habitants, les dynamiques de relations de voisinage conflictuelles, du déficit d'association, d'une gestion insuffisante par les dirigeants (notamment de la présidente de la *Junta de Vecinos*), etc.

« Nous allons toujours mal, c'est si simple » (Anita Antivilo, voisine d'El Porvenir, non-participant au PQMB).

« Oui, le programme a résolu le problème (de l'amélioration des espaces publics), mais, à la fin, les (professionnels) du Quiero mi Barrio ont disparu. (Interrogée au sujet d'une personne de la municipalité qui devait rester :) Oui, mais je n'ai aucune idée de qui elle est. En tous cas, elle a dû être consciente de ce qui se passait, parce que l'entreprise de construction (du centre multifonctionnel) voulait terminer le chantier et livrer les travaux, mais elle a rencontré Lola (María Ochoa), et donc le travail n'a pas été bien terminé, ils n'ont pas terminé beaucoup de choses, ils ont remboursé 18 millions qui étaient destinés aux meubles. Mais comme personne est restée, les gens pensaient que le programme avait pris tout l'argent » (Beise Pérez, voisine d'El Porvenir qui a participé au PQMB, déléguée d'un passage du quartier).

« Là nous avons eu des problèmes. Nous avons dû sortir les adolescents qui viennent se rencontrer (dans la petite place à la rue Diego Ramírez). La nuit (la place) est fermée à clé, mais ils s'infiltrent, ceux qui 'andan con la maldad' (sont sexuellement excités), des adolescents qui viennent à 'pololear', et d'autres se cacher. D'autres viennent y dormir » (José Jorquera, voisin d'El Porvenir qui a participé au PQMB, chargé de l'entretien de la place à la rue Diego Ramírez).

« Avec la quantité d'argent qu'il y avait, il y a beaucoup de choses qui auraient pu être mieux » (María José Díaz, voisine d'El Porvenir qui a participé au PQMB).

« (Au centre multifonctionnel) le tuyau doit être tenu avec un fil, sinon il tombe, l'eau s'infiltré, il y a une fuite... » (Carlos Díaz, voisin d'El Porvenir qui a participé au PQMB, chargé de la Brigade d'Urgence, gardien du centre multifonctionnel).

« Ils ont installé les appareils d'exercice, mais les gens ne les utilisent pas. Dans un premier temps, ils ont commencé à les utiliser. Mais malheureusement, la personne qui habite dans cet endroit est un homme. Il est toujours là-bas ! Pour moi, il est désagréable d'y aller et de voir un 'Guatón a pata pelá' (homme gros à pieds nus), en me regardant, et moi en faisant de l'exercice. Non, je n'y vais pas. Même si je peux oser lui dire ce qui me dérange. Cela était pensé pour les femmes, parce la plupart des femmes d'ici, nous sommes toutes grosses. Mais le problème ici c'est celui-là. L'homme nous dit des gros mots. En plus, il peut ouvrir les portes au moment où il veut, et toi, tu n'y iras pas à 8:00 heure du matin pour qu'il ne puisse pas te regarder. Ces machines sont abandonnées » (Beise Pérez, voisine d'El Porvenir qui a participé au PQMB, déléguée d'un passage du quartier).

Les problèmes décrits par les habitants se confondent rapidement avec d'autres liés à la **fragmentation des relations sociales** à l'intérieur du quartier, aux querelles, aux tragédies qui ont marqué les voisins et qui les ont aussi divisés d'une manière très profonde, en affectant le déploiement et les résultats du PQMB.

« Ici tous les problèmes sont réglés à coups de pied et à coups de poing » (Mónica Poblete, voisine d'El Porvenir, Présidente du CVD, actuellement présidente de la Junta de Vecinos).

« Le programme n'a pas amélioré les relations humaines... (Ce qui est responsable) c'est la población, il est habituel que ça se passe toujours (les querelles), parce que ça ne peut pas changer, c'est difficile ; comme je t'ai dit avant, par exemple, lors des réunions, toi, oses tu à changer le traitement ! C'est difficile parce que, qui est responsable ? La communauté est la responsable » (Gloria Quintalén, voisine d'El Porvenir, participante dans le PQMB, animatrice de l'association informelle autogérée Fenix del Porvenir).

a. Des politiques de logement qui déterminent encore l'histoire des quartiers

La morphologie urbaine et les caractéristiques spatiales des quartiers influencent fortement la qualité de vie quotidienne, ainsi que le développement du PQMB. La différence entre *El Porvenir* et *San Gregorio* est importante : le premier se caractérise par les évidentes conséquences négatives d'une ghettoïsation ; le deuxième apparaît comme un territoire abandonné mais privilégié en termes de potentiel urbain, grâce à une configuration de qualité et plus « démocratique ». Comme nous l'avons mentionné auparavant, la *población San Gregorio*, construite à la fin des années 50, appartient à une époque d'or de la politique de logement chilienne. En revanche, *El Porvenir*, construite en pleine dictature, représente un des exemples les plus avérés du processus de ségrégation.

« Le travail dans El Porvenir a été très compliqué pour nous, très compliqué. Cela ne peut pas être dû à l'équipe du quartier ou à l'action de SUR Profesionales, parce le même bureau d'étude a eu de bons résultats dans le quartier de Santa Clara, dans la même commune, mais encore plus éloignée. Il avait à voir en partie avec notre équipe, qui a été dirigée par l'urbain et non par le social, avec un quartier qui a été socialement très fracturé. Et d'ailleurs, toi-même tu vas t'en rendre compte : c'est un quartier qui regarde vers l'intérieur, qui est très enfermé » (Ari Odgers, architecte, chef d'équipe *El Porvenir* et chargé du Plan de Gestion des Travaux).

« Le quartier a la forme d'un ghetto. Il a deux rues principales d'accès qui arrivent sur des rues fermées, et tout le reste sont des petites ruelles. Il est très enfermé, il lui manque de l'air, il n'a pas d'espace. L'espace pour le centre communautaire est très petit, c'est le lieu aussi pour la seule zone de jeux pour les enfants ou 'espace vert', qui en fait n'était pas vert ; et dans le même lieu étaient aussi localisés la brigade d'urgence et le siège du Conseil du quartier (Junta de Vecinos), également utilisé par l'association des personnes âgées » (Ana María Cancino, anthropologue, professionnelle d'appui et ensuite chargée du plan de gestion sociale *El Porvenir*).

« Nous nous avons toujours rencontré le problème du manque d'espaces pour réaliser nos activités, il n'y a pas d'espace du tout ! » (Gloria Quintalén, voisine d'*El Porvenir*, participante dans le PQMB, animatrice de l'association informelle autogérée *Fenix del Porvenir*).

« La población San Gregorio avait une configuration urbaine qui nous a donné beaucoup d'opportunités d'espaces publics à travailler. À l'époque, les espaces publics étaient 100% en terre, pas améliorés pendant 20 ans, ni par le gouvernement au niveau central ni par la municipalité, parce que la municipalité doit disposer de ressources (...) la morphologie a beaucoup aidé, elle a donné la possibilité de réaliser de projets partout. Le travail a été très homogène, tout le monde allait gagner quelque chose. San Gregorio a été privilégié, car il y a beaucoup d'air autour des maisons. Par ailleurs, San Gregorio est homogène en termes de conditions territoriales, urbaines et de logement, il n'y a pas de différence. Cela nous a aussi aidés à travailler la participation ; au début le périmètre du quartier... il y a eu des voisins qui se sont battus pour l'agrandir parce que celui-ci atteignait un bloc avant la limite naturelle du quartier, qui est l'Avenue Punta Arenas. Nous avons donc étendu le périmètre avec le SEREMI » (Felipe Gallegos, architecte, chef d'équipe *San Gregorio* et chargé du Plan de Gestion des Travaux).

« (Quand le président Eisenhower des États-Unis est venu) il est venu voir le plan (urbain), comment la población avait été faite, parce que San Gregorio a été un exemple, comme le Quiero mi Barrio, quelque chose d'extraordinaire ici au Chili. Je crois que c'est la première fois au Chili qu'on fait un programme comme le Quiero mi Barrio, même chose pour San Gregorio » (Corina Canelo, voisine de San Gregorio, Présidente du CVD lors du PQMB, Présidente de la Junta de Vecinos).

Les membres de l'équipe d'*El Porvenir* identifient plusieurs facteurs pour expliquer le niveau élevé de conflit dans les relations de voisinage du quartier. La complexité sociale de ce territoire est avancée : lors des entretiens avec les professionnels, les exemples de conflits sociaux sont nombreux, répandus dans les conversations, comme si ceux-ci étaient une espèce de thérapie, une manière d'évoquer des moments très difficiles, marqués par des violences verbales et même physiques dans les activités de concertation. Au-delà de cette complexité sociale, les conséquences de la politique de logement (ou de son absence) sont les plus évoquées : des gens qui sont venus de partout, des expulsés venus d'ailleurs, des inconnus, des habitants déjà stigmatisés, regroupés dans un territoire trop petit, avec des maisons et des rues petites, dépourvues de confort, et qui reçoivent toujours des hébergés. Nous allons revenir plus loin sur cette violence sociale dans laquelle les habitants d'*El Porvenir* vivent (parmi lesquelles des cas de pédophilie, de maltraitance d'enfants, de viols).

b. La « gestion globale » souvent invoquée et pourtant assez limitée

La gestion globale et interministérielle apparaît comme un discours indispensable pendant la généalogie et l'installation du PQMB. Pourtant, lors de la mise en œuvre, elle est beaucoup moins présente dans le discours des membres des équipes et des fonctionnaires du SEREMI. Ce sont plutôt les espaces publics et l'amélioration de l'infrastructure avec le travail participatif qui sont les vrais protagonistes du programme (le plan de gestion des travaux et le plan de gestion sociale sont prégnants). Cependant, quand nous posons la question sur la globalité et l'interministérialité des interventions, la première réaction des professionnels des équipes est de répondre que la plupart des besoins identifiés liés à l'exigence d'interventions globales, ont été abordés dans le *Plan de Ressources Complémentaires*, qui a consisté à établir une liste d'initiatives pour l'*Agenda Futur*. Ils donnent aussi quelques exemples de coordination avec d'autres ministères ou institutions publiques, coordination plus réelle dans le cas de *San Gregorio*, parce que facilitée par la municipalité, que dans le cas d'*El Porvenir*.

« La plupart des projets avaient une échelle plus locale, par exemple, le siège social, un espace (public), un équipement. Mais il y a eu de quartiers où on a réalisé des projets d'échelle communale, ou parfois intercommunale. Ça a été plus exceptionnel. Par exemple, dans un des quartiers de la commune de La Pintana, la población 6 de Mayo, une des initiatives d'investissement a été la construction d'un skatepark. Après, je suis allée dans le quartier plusieurs fois et les gens m'ont dit 'Claudita cette chose se remplit de monde le dimanche, viennent des jeunes (jeunes) de San Ramón, El Bosque, de différentes communes' » (Claudia Ponce, ex fonctionnaire PQMB dans le SEREMI RM).

« Avec le SERVIU nous sommes parvenus à réaliser des travaux de pavages participatifs pour de nombreux passages, rapidement ; nous avons travaillé avec INTEGRA à l'amélioration de l'intérieur du jardin d'enfants ; nous avons travaillé avec la plate-forme du programme culturel (En Créant Chili dans mon quartier) pour les activités sociales, la jeune fille de ce programme s'est coordonnée avec le festival de théâtre 'Santiago a Mil' et ils ont fait deux spectacles à San Gregorio, en plus de nombreuses pièces de théâtre, de concerts, et même d'un concert lyrique. Nous avions de l'argent pour faire des événements, des événements pour l'inauguration du travail de confiance, l'événement de clôture, une superproduction. Nous étions speedés, certes, nous sommes arrivés aux choses les plus étonnantes, mais pour être sincère, il est rare que les équipes soient aussi unies, aussi coordonnées » (Felipe Gallegos, architecte, chef d'équipe San Gregorio et chargé du Plan de Gestion des Travaux).

« Dans le domaine de l'emploi, nous avons réussi à travailler avec l'unité de Nettoyage et d'Ornementation de la municipalité, pour que les voisins puissent s'impliquer dans la formation en boisement et en plantation d'arbres. Nous avons tout un groupe des voisins du programme qui ont participé à cette formation. C'était une formation que nous avons faite à l'école du quartier, à côté d'eux. Puis la municipalité les a embauchés pour l'entretien de la place qui était à côté ou plus proche d'eux. Par exemple, Mme Amalia travaille toujours dans l'entretien des espaces verts » (Lorna del Valle, travailleuse sociale, étudiante en Droit, professionnelle d'appui dans le plan de gestion sociale San Gregorio, fonctionnaire de la municipalité de La Granja, habitante de La Granja).

« Je crois que ce domaine manquait... approfondir les questions sociales, les prendre en considération. On a établi certains objectifs autour du sujet des drogues, des enfants, de la grossesse chez les adolescentes. Mais les réaliser dans le temps que nous avons, c'était compliqué, parce que vous aviez aussi besoin de professionnels formés et de les payer. L'accent du programme était dans la résolution du problème des espaces publics, et oui, pour ça on avait un professionnel, un architecte, et donc il fallait développer les projets » (Virginia Toro, éducatrice, chef d'équipe El Porvenir et chargée du plan de gestion sociale à partir de la moitié de la Phase II).

« Les articulations que nous avons essayé de faire avec d'autres programmes étaient extrêmement complexes, parce qu'elles n'étaient pas dans les politiques ou les exigences de chaque programme. Nous n'avons pas pu faire un lien fort avec les organisations de l'Etat, ce n'était pas très efficace. Oui, nous avons contacté d'autres organisations travaillant dans El Porvenir ; je me souviens de l'OPD, de la maison d'enfants. Là on a collaboré, on a beaucoup travaillé le sujet des enfants, de nombreuses activités » (Lilian Fuentes, assistante sociale, chargée du plan de gestion sociale d'El Porvenir au début du programme).

En ce qui concerne les **habitants**, on observe aussi des différences entre les quartiers. Pourtant, une caractéristique est partagée : il a fallu installer le sujet dans la conversation, en disant que le programme avait comme cadre d'action un certain nombre de problèmes sociaux, et ensuite, poser la question directement. Autrement dit, les témoignages étaient, d'abord, tournés vers les espaces publics et leur utilisation.

Dans le quartier **San Gregorio**, les habitants qui ont participé au PQMB évoquent plusieurs **activités culturelles, sportives, et des ateliers de diverse nature**. À El Porvenir les personnes mentionnent aussi des activités et des ateliers, mais l'échelle, la quantité et l'impact sont plus limités. Il faut rappeler la différence des budgets des deux quartiers qui a évidemment affecté les

ressources disponibles pour le *Plan de Gestion Sociale*, San Gregorio avec plus des ressources en raison de sa taille.

« Anita (Cancino), elle était une bonne personne. Elle a été la personne qui a tout arrangé pour le cabinet de santé (consultorio). Bon, elle a pris des (ressources) du budget du programme (...) Plusieurs choses ont été faites, les ateliers de mosaïque, de nombreux ateliers ont été faits, mais les gens ne sont pas venus. (Intervieweuse : Vous pensez que les ateliers ont été utiles pour les personnes qui y ont participé ?) Bien sûr... les gens qui sont venus étaient âgés ; les enfants très peu nombreux ; ils n'ont pas participé, à cause de la question des drogues » (Beise Pérez, voisine d'El Porvenir qui a participé au PQMB, déléguée d'un passage du quartier).

« Ici, à l'époque on a fait des activités sportives ; un instructeur est venu chaque semaine sur ce terrain sportif » (Berta Galvez, voisine de San Gregorio, membre du CVD, déléguée de passage).

« J'ai participé à deux ateliers de mosaïque et aux ateliers des premiers secours » (Gloria Quintalén, voisine d'El Porvenir, participante dans le PQMB, animatrice de l'association informelle autogérée *Fénix del Porvenir*).

« On n'a pas seulement travaillé, tu nous vois, nous sommes toutes calmes (ton ironique), silencieuses, nous ne rigolons pas du tout ! (rires) Nous avons eu un temps formidable !! » (Rosa Matus, voisine de San Gregorio, membre du CVD, déléguée d'un secteur du quartier).

Le dernier témoignage reflète une dimension non prévue : les activités qui n'étaient pas directement liées au travail du CVD, mais qui ont impliqué des moments récréatifs en compagnie de l'équipe et d'autres habitants du quartier, ont été importantes : elles ont permis de créer et de renforcer les liens entre les membres du CVD, de mieux se connaître, d'approfondir des sujets sur le PQMB dans des situations plus informelles. Tout le monde reconnaît toutefois que ces possibilités ont été « un luxe » et exceptionnelles. Elles ont été renforcées par les activités d'un autre programme du ministère de la Culture présent dans le quartier, le *Creando Chile en mi Barrio* (*En créant le Chili dans mon quartier*).

À partir de l'analyse des entretiens, nous avons identifié **trois facteurs qui ont conditionné le déploiement de l'approche de gestion globale et interministérielle** : les avantages et limites des **types d'« équipes opérationnelles »** (bureau d'étude et équipe municipale) ; l'approche **interdisciplinaire** des équipes ; et la collaboration et l'engagement des **autorités** régionales du ministère (SEREMI) et de la municipalité.

En premier lieu, nous avons identifié que **l'équipe municipale a montré des conditions plus avantageuses que le bureau d'étude**. Cette découverte n'est pas nouvelle : elle a été mentionnée par plusieurs interlocuteurs lors de la première étape de la recherche, notamment par des professionnels qui « ont eu un pied » sur les territoires travaillés par le PQMB. Elle peut s'expliquer par trois éléments : d'abord, une coordination directe avec d'autres unités de travail dans la municipalité qui permet d'orienter des besoins identifiés mais qui ne peuvent pas être abordés par le PQMB. Cette coordination est possible et efficace en raison des contacts et relations personnelles entre les fonctionnaires municipaux. Ensuite, l'équipe municipale a une connaissance du système et des mécanismes municipaux, de sa culture institutionnelle, etc. Enfin,

l'équipe municipale est apparue comme « un équipe interne », à la différence du bureau d'étude qui était une équipe externe et privée, intervenant dans un moment « d'abandon » du territoire. La municipalité est, elle, responsable et elle doit rendre des comptes aux habitants de son territoire. Les besoins identifiés ne se dissolvent pas et les habitants du quartier peuvent toujours aller frapper à la porte.

« Tout ce que nous avons détecté comme une nécessité sociale, soit le décrochage scolaire, la violence domestique, la toxicomanie, l'alcoolisme (...) le fait d'être une équipe municipale te permet d'avoir les portes ouvertes, la coordination de tout le système public, tout le gouvernement local à ta disposition, le COSAM (santé), le CAID (Centre de soins complet de l'addiction) ... même le sport. Nous avons amené l'école de sport au territoire, nous avons renforcé le programme. Il était très facile d'aller au service de la municipalité où l'on pouvait résoudre le problème identifié et parler avec la personne en charge » (Felipe Gallegos, architecte, chef d'équipe San Gregorio et chargé du Plan de Gestion des Travaux).

« Ça nous dérange beaucoup (quand ils viennent). C'est pour ça que nous ne donnons pas d'espace à personne, car c'est comme si... 'Je vais t'enseigner à utiliser le crayon, ok je t'ai déjà enseigné, maintenant, toi, tu vois ce que tu fais avec le crayon, parce que je pars ; on m'a payé et j'ai fait ce que je devais faire ici, ce qui reste ou ce qu'ils font ici, peu nous importe'. On a parlé à plusieurs reprises avec Ari et d'autres personnes (du bureau d'étude). On lui a demandé, Qu'est-ce qui se passe ensuite ? Comment pouvez-vous prétendre que ça (les espaces construits) seront maintenus au fil du temps ? Les ordinateurs ! Imaginez ! Une chaîne stéréo, un gallon de gaz, un ensemble de cuisine ont été volés. Pensez-vous que les ordinateurs seraient ici ? » (María José Díaz, voisine d'El Porvenir qui a participé au PQMB).

En effet, une des principales conclusions du rapport du bureau d'étude SUR Profesionales rendu à la fin de la phase II du PQMB, a été justement l'énorme incertitude face au futur, notamment par rapport au suivi des accords inclus dans le Contrat du Quartier. À cela s'est ajouté un manque de clarté sur les interlocuteurs qui continueront à travailler avec les voisins, soit de la municipalité soit du programme-même. L'équipe a reconnu que cette situation d'incertitude a provoqué une certaine mobilisation des habitants pour commencer à trouver des réponses eux-mêmes, mais elle a aussi impliqué une réémergence des anciens conflits et dynamiques associatives négatives, des concurrences et du clientélisme.

Mais les avantages de l'intervention d'une équipe municipale à *San Gregorio* ne s'appliquent pas à d'autres quartiers où sont intervenues également les équipes municipales : on y observe de graves difficultés pour mener à bien les objectifs du PQMB en raison notamment du **clientélisme et de l'utilisation électorale** du PQMB pour gagner des voix. On y a également observé des pressions abusives à l'encontre des professionnels d'équipes municipales du PQMB pour faire campagne politique en faveur du maire. D'autres raisons tiennent exemples à la **mauvaise qualité professionnelle** et au non engagement des équipes municipales, ou à l'utilisation du PQMB pour **achever des projets** de la municipalité, ce qui implique, entre autres, l'absence de participation des habitants. Dans certains cas, les projets ont été suspendus sur **des territoires où la « clientèle politique »** n'appartient pas à la faction du maire : celui-ci investit dans les territoires où se trouvent ses bases politiques, les dirigeants qui lui sont fidèles.

Au final, nous pouvons ajouter trois éléments : d'abord, rappeler que le maire de la municipalité de *La Granja* a été sur « la longueur d'onde » du PQMB ; ensuite, les concordances politiques entre le gouvernement de Bachelet, le maire, les membres de l'équipe du PQMB et les dirigeants de la *población San Gregorio* – tous de centre-gauche et plusieurs d'entre eux appartenant au même parti politique (la Démocratie Chrétienne) ; enfin, le fait que le chef de l'équipe municipale a été un « bourreau de travail », ce qui a été reconnu par lui-même, par le reste de l'équipe et par les voisins. Cela s'explique par une quasi « vocation », des compétences élevées, mais aussi par le fait d'être bien payé.

« Il était 8:00 heures du matin et Felipe (Gallegos) était déjà dans la rue, révisant les travaux, les éclairages, tout » (María Basoalto, voisine de *San Gregorio*, membre du CVD, déléguée d'un secteur du quartier).

« (...) Nous avons été appelés pour raconter notre expérience, quelle était la clé du succès. Et je te le répète : en premier lieu, Felipe Gallegos était un mec qui avait les connaissances ; en deuxième lieu, il a recruté une bonne équipe, mais aussi il était très engagé, parce que nous avons tous travaillé très dur. En plus, l'équipe a duré pendant toute la période, personne n'est jamais parti. On a eu de la chance aussi dans ce sens. Parce qu'il y a des gens qui auraient dit 'je ne travaille pas trop tard, je ne travaille pas le samedi'. Parce qu'il n'y a pas de rémunération des heures supplémentaires. Si tu as de la chance, on te donne un goûter si tu restes tard. Au début, les salaires ont été una mierda (très bas), mais après ils ont augmenté. Il y a eu un moment où on a dit : 'je travaille plus dur que l'enfer, soit tu montes mon salaire, soit tu montes mon salaire (pas d'alternative)'. Et ils les ont augmentés, mais, bien sûr, Lorna a fini par gagner entre 350 et 400 mille (pesos), la Nati, de 200 mille pesos a terminé avec 250 ou 300. Moi, au début j'ai gagné 350 mille pesos et à la fin 600. J'ai dit 'ça, ou je m'en vais, parce que je ne travaille pas comme un dessinateur, je travaille comme un architecte'. Felipe Gallegos a gagné 1 million et demi de pesos, mais ça n'a pas été un problème parce que Gallegos était un bourreau de travail et en plus, il avait de l'expérience », (Felipe Marquez, architecte, membre de l'équipe municipale du PQMB *San Gregorio*, professionnel d'appui du plan de gestion des travaux).

À différence de *San Gregorio*, où l'équipe a travaillé à temps plein, à *El Porvenir*, les moyens ont été beaucoup plus limités et l'équipe n'a pas pu disposer de la plateforme de la municipalité. Les professionnels ont dû partager leur journée de travail avec les autres quartiers de *Cerro Navia* pris en charge par le bureau d'étude SUR Profesionales. Le stress a été si important pour les professionnels d'*El Porvenir*, qu'ils ont même présentés des problèmes de santé. En plus, ils ont dû faire face à trois rotations des professionnels en charge du plan de gestion sociale : à une assistante sociale avec de l'expérience (partie pour des raisons internes au bureau d'étude) a succédé ensuite une jeune anthropologue avec très peu d'expérience dans le travail sur les quartiers vulnérables, puis devant l'aggravation de la situation sociale le plan de gestion sociale a été pris resté en charge par une éducatrice avec de l'expérience en travail territorial et social, par ailleurs dirigeante et membre du *Mouvement des Pobladores dans la Lutte* (MPL) (personnes sans abri).

« On a résisté. Si nous n'avions pas été l'équipe que nous avons réussie à être, unie, engagée, nous n'aurions rien pu faire dans le quartier. Jaime (Angulo) était sur le point d'aller en congé pour stress. Ari (Odgers) n'était plus chef d'équipe pour la même raison, il a dit 'je ne peux plus, je n'ai pas les

compétences sociales' » (José Carvajal, étudiant en anthropologie, professionnel d'appui pour le plan de gestion sociale d'El Porvenir, qui a réalisé sa thèse d'anthropologie dans le quartier).

« J'avais de l'expérience en anthropologie par mes études à l'université, mais pas sur la question des quartiers vulnérables. Ils m'ont demandé de me charger du plan de gestion sociale d'El Porvenir à partir de la phase 2. La personne qui était en charge au début était partie. La situation a été un peu complexe, parce que, d'abord j'interviens comme un professionnel d'appui, puis je continue avec autre chose et tout à coup, chef! Je sentais que je n'avais pas d'expérience suffisante. J'avais des compétences, mais pas l'expertise qu'aurait pu avoir Lili (Fuentes, chargée précédente). Mais voilà, j'ai été responsable du plan de gestion sociale, avec des lignes de travail que Lili avait déjà jeté, en rapport avec le diagnostic et tout le travail précédent auquel je n'avais pas beaucoup participé. J'ai été un peu perdue... Je n'y étais pas lorsque le CVD a été formé » (Ana María Cancino, anthropologue, professionnelle d'appui et ensuite chargée plan de gestion sociale El Porvenir).

En deuxième lieu, **l'approche interdisciplinaire** des équipes a aussi influencé le développement de l'approche de gestion globale et multisectorielle du PQMB. Dans ce sens, le manque d'intérêt des architectes pour la question sociale et pour « mettre les pieds sur le terrain » a été un problème : ils n'ont pas su travailler horizontalement avec les professionnels du domaine social et ne pas faire seulement un « boulot de bureau ». On avait besoin de professionnels « hybrides ». Pour les deux équipes, le recrutement des architectes avec un tel profil a été très difficile.

« Nous allions dans le quartier, nous distribuions des affichettes, nous faisons du porte-à-porte : 'Ecoutez, demain, nous aurons une réunion, nous voulons que vous soyez présents. Toujours le porte-à-porte... toi, la seule chose que tu voulais était de travailler dans ton bureau, mais (quelqu'un de l'équipe venait en te disant) 'Allez, on y va, sur le terrain'. Tu t'imagines, Janvier, plein été, à midi, une chaleur de merd.. Mais voilà, le porte-à-porte : 'Bonjour, comment allez-vous? nous sommes du programme Quiero mi Barrio... » (Felipe Marquez, architecte, membre de l'équipe municipale du PQMB San Gregorio, professionnel d'appui du plan de gestion des travaux).

L'approche interdisciplinaire a aussi à voir avec **l'expérience précédente** des professionnels et avec un certain « **capital humain territorial** » non encore été installé. À cet égard, nous avons mentionné dans les chapitres 5 et 6 le manque de professionnels capables de travailler sur le terrain, domaine presque exclusif des travailleurs sociaux. Sur le terrain, cet élément est devenu de plus en plus prégnant.

« La question de la sélection des personnes est très importante. Autrement dit, 'allez, dépensez l'argent et recrutez un mec qui sait, un mec qui va bien expérimenter et travailler, pas un mec qui vient juste de finir son master en urbanisme et qui n'a pas la moindre idée' » (Felipe Marquez, architecte, membre de l'équipe municipale du PQMB San Gregorio, professionnel d'appui du plan de gestion des travaux).

« Felipe (Gallegos), il est « seco » ! (très compétent). Alors il venait et il exposait tout si clairement que, je ne sais pas pourquoi, mais on n'a pas eu de problèmes. Felipe Gallegos nous a beaucoup bougé. Felipe Gallegos, je le valorise en 1000%. Malgré le fait qu'il est un architecte, j'ai toujours dit 'Felipe

devrait être, pas fonctionnaire du SECPLA, il devrait être fonctionnaire de la DIDECO'. Parce qu'il a une capacité à amener les gens à s'engager dans les questions sociales !! Nous avons très bien roulé, je pense que Felipe a été une pièce clé» (Lorna del Valle, travailleuse sociale, étudiante en Droit, professionnelle d'appui dans le plan de gestion sociale San Gregorio, fonctionnaire de la municipalité de La Granja, habitante de La Granja).

« (...) en chemin il y a certains sujets qui émergent, et que tu dois prendre en charge, et qui... exigent un travail professionnel. À la fin, ceux qui sont restés en travaillant dans le quartier n'ont pas été des professionnels. Je veux dire, par exemple, José, qui avait une très bonne volonté, mais qui était étudiant. À la fin il a été le plus impliqué dans le quartier » (Lilian Fuentes, assistante sociale, chargée du plan de gestion sociale d'El Porvenir au début du programme).

En troisième lieu, **la collaboration et l'engagement des autorités** régionales du ministère (SEREMI) ont aussi été déterminants pour développer une vraie approche de gestion globale et multisectorielle. Nous avons constaté que la fonctionnaire du SEREMI a été plus présente dans le quartier San Gregorio que dans celui d'El Porvenir, non seulement en ce qui concerne les activités réalisées, mais parce qu'elle était plus connue par les voisins et plus engagée dans le travail de coordination des besoins du territoire.

« Claudia Ponce a été énormément impliquée dans le programme, elle a travaillé coude à coude, elle a travaillé des heures supplémentaires, elle a fait d'innombrables coordinations, par téléphone, dans la municipalité, dans le SEREMI, tout le temps » (Felipe Gallegos, architecte, chef d'équipe San Gregorio et chargé du Plan de Gestion des Travaux).

« C'est-à-dire, à chaque inauguration d'un travail, nous étions la municipalité et le SEREMI. En fait, les voisins reconnaissent Claudia (Ponce). Maintenant les voisins me demandent pour la Claudita. Si tu parles à Claudita dites-lui que les gens à San Gregorio se souviennent beaucoup d'elle » (Lorna del Valle, travailleuse sociale, étudiante en Droit, professionnelle d'appui dans le plan de gestion sociale San Gregorio, fonctionnaire de la municipalité de La Granja, habitante de La Granja).

« Quand nous sommes arrivés au quartier, nous avons été reçus d'une manière horrible !! À la première concertation, les voisins nous ont complètement écrasés. Ils ont répété 'mais non ! Soledad (González) nous a promis ça et ça !', 'elle nous a dit que l'argent du programme était pour nous, pour que nous, les voisins, puissions décider quoi faire !' Et comme le programme a pris du retard, nous avons du prendre en compte toutes les attentes non réalisées par la SEREMI. Le problème a été que la Soledad (González) a dit : 'ce quartier dispose de 400 millions de pesos qui doivent être dépensés. Puis la Brigade d'urgence est apparue, la Junta de Vecinos, quelques clubs de sport qui ne fonctionnent pas très longtemps. Puis, quand nous (SUR) sommes arrivés, nous avons clarifié la situation : le fait que ces 400 millions soient disponibles ne signifie pas que vous allez les gérer, les voisins ne vont pas toucher l'argent. Nous avons dit tous les 'mais'. Et là, ils nous ont fait la croix. Ils nous ont répondu : 'non, l'argent est à nous, la mademoiselle Sole nous l'a dit'. Les gens voulaient améliorer leurs maisons, et bien sûr, le programme venait du ministère de logement et de l'urbanisme, mais curieusement tu ne pouvais pas améliorer ton logement ! C'était la galère » (Jaime Angulo, éducateur populaire, professionnel d'appui dans le plan de gestion sociale d'El Porvenir).

Lors des entretiens, dans les rapports des équipes, et en observant les photos des activités réalisées, nous avons constaté que l'assistance des autorités à la *población San Gregorio* a été énorme. À la *villa El Porvenir*, au contraire, on peut seulement reconnaître la présence du maire lors des événements les plus importants. Il convient ici de remarquer que ce type d'écart entre quartiers peut être aussi un reflet de l'iniquité urbaine : *San Gregorio* est un ensemble de logements sociaux exceptionnel qui a été traité d'une manière aussi exceptionnelle, tandis qu'*El Porvenir* est un des nombreux quartiers vulnérables, pas très attractif en termes de politique partisane pour le visiter et prendre des photos d'inauguration des travaux.

c. L'économie de la drogue et la violence, une question pendante

Les deux terrains expriment cette problématique, à différents niveaux. *El Porvenir* souffre surtout de micro-traffic et de consommation dans la rue, alors que *San Gregorio* souffre de micro-traffic ainsi que d'une économie à plus grande échelle, voire internationale. Nous avons constaté cette différence lors de nos visites. Nous avons rencontré des « *angustiados* » (angoissés) ou toxicomanes, notamment de la pâte à base de cocaïne. Sa présence est plus patente dans *El Porvenir*, mais *San Gregorio*, sur ses limites territoriales, montre des jeunes errants. La grande différence entre les deux terrains est le grand *business*, très palpable au quartier de *San Gregorio*.

Ainsi, à *San Gregorio*, les premières opinions sur les effets du PQMB par les voisins qui ont participé au programme sont très positives. Une fois la conversation engagée, on entend d'innombrables histoires autour de l'économie de la drogue, plusieurs fois montrée comme un problème grave. Pour les voisins interrogés qui n'ont pas participé au programme il est plus facile d'évoquer ce sujet. Voici une conversation très illustrative :

« (Membre d'équipe :) « *Je lui montre le quartier* »

(Voisine :) *oui, bien sûr, c'est très beau ! (ironique)*

(Membre d'équipe :) *mais oui, c'est beau ! en comparaison à comme il était avant, oui !*

(Voisine :) *mais les choses sont toujours pareil ici, toujours mauvaises*

(Membre d'équipe :) *mais vous vous rappelez quand on a amélioré toute cette partie ? Quand on a inauguré la place, ici, en face de votre maison ? (en montrant la maison avec une attitude légèrement gênée)*

(Voisine :) *oui, cela a beaucoup changé ici, mais je n'aime pas le quartier, parce que j'habite à côté des trafiquants (de drogue), c'est ça le problème, et je ne laisse pas mes enfants sortir dans la rue. Mes enfants ne jouent pas sur la place, ou très peu, parce qu'il y a des gens qui viennent 'a volarse' ('planer' ou consommer des drogues), ici, partout dans le quartier. D'autres enfants jouent, mais lorsque la fusillade commence il faut les rentrer à la maison. Il y en a beaucoup (de la drogue), en particulier le week-end. Hier, j'ai dû me battre avec des gars qui étaient en train de consommer, et moi, j'étais en train de sortir avec mon fils pour l'amener à l'école ».*

« *Ils ne gèrent pas ce terrain sportif, il n'est jamais propre. Il y a beaucoup de trafiquants là-bas, les personnes en charge du terrain sportif sont des trafiquants. Vous passez la nuit, n'importe quel jour, et il y a plein de voitures de luxe. Là-bas, vous trouvez les voitures les plus luxueuses que je n'ai jamais vues...* » (anonyme).

« Sangre, cuchillo y velorio, somos de San Gregorio (sang, couteau et veillée, nous sommes de San Gregorio) » (mentionné par plusieurs interlocuteurs).

« Mon fils les rencontrait pendant une période, mais un jour je lui ai dit, 'tu ne les vois plus'. Et quand j'allais me coucher, j'allais le récupérer. Mon fils est l'un de ceux qui arrivent, prend le déjeuner, s'enferme dans sa chambre, va retrouver sa petite amie, partage avec elle, mais il ne sort pas dans la rue, il ne sort pas de toute la journée dans la rue » (anonyme).

« La situation est très compliquée. On a un sentiment d'impuissance, parce qu'ils ne se soucient pas des enfants, rien ! Le gars vient, passe lorsque les enfants sont en train de jouer au parc ; mais vous pouvez rien faire » (anonyme).

Lors de mes visites j'ai vu, moi aussi, ces voitures. Pour l'équipe du programme, le sujet est délicat et a influencé la manière de travailler. Cela n'a pas empêché le développement du programme. D'une certaine manière, on a respecté les « territoires » de chacun.

« On a dû naviguer avec le micro-traffic et avec le macro-traffic international. La municipalité n'a pas les capacités pour agir, car le problème est de la responsabilité des institutions de sécurité publique. Nous pouvions résoudre des problèmes spécifiques, par exemple, celui d'un enfant abandonné parce que sa mère est toxicomane ; là, bien sûr, nous pouvions intervenir et l'orienter vers la corporation de santé mentale de la municipalité. Mais pas plus. Et nous avons des conflits, même avec des voisins du quartier : alors qu'ils protestaient contre les micro-trafiants et les consommateurs de la rue, les macro-trafiants étaient adorés par les gens, partout, car ils sont des gens généreux, etc. Ils achètent le silence des habitants et tout le monde les appuient. Mais pour nous le problème n'était pas le macro-traffic, mais les micro-trafiants, les fusillades, les gangs des clubs sportifs qui étaient en lutte constante, et qui faisaient des auto-raids ou 'mexicanas', où ils détruisaient tout, ils se tuaient les uns les autres » (anonyme).

Pour leur part, les voisins qui ont participé refusent de positionner la problématique de la drogue comme le seul objet des conversations. Ils insistent, à plusieurs reprises, pour dire que le quartier n'est pas seulement ce qu'on peut voir à la télévision. Autrement dit, ils refusent d'être stigmatisés.

« (Le sujet de la drogue a-t-il été amélioré ou non ?) Le quartier a changé ! (en riant), le quartier ! Il est plus éclairé, plus joli, il est beaucoup mieux... il est plus que ça » (anonyme).

« À l'activité du programme où les CVD se sont rencontrés, les membres des CVD parlaient des quartiers, mais toujours en négatif. Donc j'ai dit : 'Bonjour, je suis conseiller de mon cher et adorable quartier San Gregorio. Mon tranquille quartier que vous tous connaissez car nous apparaissent dans les nouvelles pour en montrer les parcs et les éclairages (avec un ton ironique), parce que c'est ça que vous voyez à la télévision, c'est ça que la télévision vient filmer, le travail énorme et pas rémunéré des femmes merveilleuses de mon quartier (il continue avec le ton ironique), des femmes très engagées qui ont beaucoup travaillé pour améliorer notre quartier » (anonyme).

Au témoignage précédent nous devons ajouter une lettre par la Secrétaire exécutive du PQMB, Alejandra Vio, publiée dans la rubrique des lettres à l'éditeur du journal *El Mercurio*.

(*El Mercurio*. 30/08/2009)

M. le Directeur :

Mercredi dernier, *Informe Especial* (reportage spécial) de TVN (Télévision Nationale du Chili) a diffusé un rapport d'enquête sur la mort d'« *El Lauchón* », un narcotrafiquant de la *población San Gregorio de La Granja*. Ce quartier a été considéré comme l'un des plus dangereux de Santiago par les médias. Ce rapport s'ajoute aux divers travaux journalistiques qui, sous l'argument de montrer la dure réalité, finissent par stigmatiser des centaines de voisins.

La vérité est que personne n'ignore les problèmes complexes qui touchent des quartiers comme *San Gregorio*. Précisément, à travers le Programme « *Quiero mi Barrio* », avec le ministère du Logement et de l'Urbanisme, nous travaillons en étroite collaboration avec les habitants de ce quartier et de 199 autres districts du pays, pour améliorer la qualité de leurs espaces publics et les relations de voisinage.

Bien que le journalisme pense que les bonnes nouvelles ne sont pas des nouvelles, il me semble que les médias ont aussi la responsabilité de faire connaître l'autre côté de la médaille. Dans ce cas, réfléchir sur les changements qui sont en train d'être générés, à la fois à *San Gregorio* et dans de nombreux autres quartiers. Changements qui ont impliqué de reconstituer l'identité et la mémoire de quartiers qui sont aujourd'hui un exemple de collaboration, de participation et d'effort, capables de donner de grandes leçons sur la construction de la citoyenneté.

Les habitants de *San Gregorio* seront en fête ce week-end : ils célèbrent avec fierté les 50 ans de vie d'un quartier où les voisins se connaissent et s'aident les uns aux autres. J'invite la presse à connaître son histoire et ses gens.

Espérons que nous pourrons voir, dans un prochain reportage, cet autre côté qui rend justice à ces voisins injustement stigmatisés.

Alejandra Vio Gonzalez, Secrétaire exécutif du Programme de Réhabilitation des Quartiers.

Les habitants de *San Gregorio* ont perdu les espoirs face au problème de la drogue. Ils nous racontent que l'ancien maire avait, pendant 15 ans, essayé de lutter contre l'économie de la drogue, sans succès. Malgré la gravité, il existe un visage positif : les voisins nous parlent de bonnes personnes (les trafiquants), généreuses, lesquelles représentent une aide pour les habitants confrontés à des urgences économiques.

« *La drogue va continuer d'exister. Elle est une affaire rentable, au moins pour plusieurs voisins d'ici, elle représente une affaire rentable ; tu vois les différences dans les façades des maisons, les façades des magasins, tu sais où elle est* » (anonyme).

« *Ici la nuit du nouvel an, ils jettent des feux d'artifice, c'est merveilleux ! Ils ferment la rue. On ne peut pas voir seulement le mauvais. En septembre, pour la fête nationale, ils ferment aussi la rue, ils installent des jeux typiques et l'entrée est gratuite, ils font un grand repas, ils ont rôti au barbecue, beaucoup de viande. Ils sont très généreux. Rene (Morales), bon, il est décédé, il a été tué. Il est mort à cause d'une trahison* » (anonyme).

« Ce ne sont pas tant les narcos (trafiquants), ce sont los cabros (les jeunes), ils pensent qu'ils sont los choros (les plus courageux). Mais Lauchon, lui, il était très bon. Il fut un temps où un violeur est venu. Lauchon l'a su et il a dit que ce n'était pas possible. Et là-bas, sur la passerelle proche du métro, ils ont tué le violeur. Je me sentais même plus sûre avec lui ici. Il est décédé. Tout le monde l'a beaucoup respecté. Mais los cabros, ils croient tous que sont les plus choros, ceux qui tirent (une arme à feu) sont les patrons ici, ils commencent les fusillades pour rien » (anonyme).

« Il fut un temps où nous n'avions pas de moyens pour manger. Rien. On a tout fait. On a dû aller vendre des (choses) à l'Indio Juan (trafiquant), pour 'parar la olla' (pouvoir acheter de la nourriture). Il faut aller vendre où l'argent est » (anonyme).

Sur les murs du quartier, on peut trouver des peintures murales et des « *animitas* » (petits autels) des membres des gangs tués. Au moment de la mise en œuvre du programme, l'équipe a dû négocier comment pouvoir construire dans ces lieux symboliques. Les narcotrafiquants sont des leaders qui s'imposent dans le monde des « *choros* » (les braves, les plus courageux), et d'une certaine manière, maintiennent « l'ordre du plus fort ». Sans ces leaders, la *población* est la proie de gangs dispersés qui veulent s'imposer. De tous les « *choros* », le plus important est René Morales, alias « *El Lauchón* » mentionné plus haut, tué en 2009 et transformé en une figure vénérée par une partie importante de *San Gregorio*.

Pourtant, les voisins me montrent aussi des peintures murales du groupe *Acción Poética* (Action Poétique) qui font allusion à la drogue, en essayant encore une fois de faire émerger le *San Gregorio* qu'ils veulent voir et montrer.

Encadré N°22 : Animitas de la población San Gregorio, les frères Morales dont El Lauchón



Encadré N°23 : Acción Poética à San Gregorio



Consommes-tu de la joie ?



Et si nous faisons du trafic d'amour ?

Dans le quartier *El Porvenir*, la situation des fusillades n'est pas soulevée par les habitants interviewés ni par les membres de l'équipe du PQMB. Ce qui pose problème, c'est l'enfermement des enfants, le manque d'espaces publics et le fait de devoir partager le seul espace public, la rue, avec les toxicomanes. Plusieurs histoires nous ont été racontées au sujet de l'affrontement entre des voisins et les personnes qui consomment de la drogue devant les enfants du quartier. Par exemple, un des jeunes interrogés nous a raconté une bagarre qu'il a eue avec un type qui était en train de se droguer devant ses petits cousins. Plusieurs voisins nous racontent qu'ils se sont approchés des toxicomanes pour leur demander d'aller consommer ailleurs, loin des jeux.



Mémorial de Mauricio (1985-2006), jeune du quartier de San Gregorio tué.

Peinture murale Avenue La Serena et Valdivia. Texte :

« Je désire demander le pardon à ceux que je peux avoir blessés, de ne pas garder de la rancune, parce que les erreurs que j'ai faites dans ma courte vie étaient le résultat de l'enfer dans lequel j'ai choisi de vivre, en n'écoulant pas les conseils de mon père, peu importants pour moi les larmes de ma mère qui, dans le silence de la nuit priaient Dieu que rien ne se passe pour moi ; je remercie Dieu pour l'opportunité qu'il m'a donnée de demander pardon et pour pouvoir sentir qu'il m'a aimé. Aujourd'hui, j'ai trouvé la paix et la liberté que je n'ai jamais eue. À toujours, Maury. »

« (...) le hacen a la pasta... a la pasta de dientes (riendo). »

« (...) ils le font à la pasta (consomment de la pâte à base de cocaïne) ... le font à la pasta de dientes (dentifrice) (rires). »

(Bicho, enfant de 9 ans d'El Porvenir, participant à l'association Fénix del Porvenir).

Le problème le plus grave qui affecte la vie des quartiers est la consommation de la pâte à base de cocaïne. Celle-ci « dévore » les jeunes de San Gregorio et d'El Porvenir. Ce sont ces jeunes, angoissés, qui volent et qui commettent des crimes.

« Même pour un pétard de pâte (à base de cocaïne) ils te volent » (voisin, anonyme, El Porvenir).

« (Il y a des jeunes qui ont un concept erroné, 'ah, regarde ! Il a une voiture, c'est cool !' Le jeune qui travaille, qui gagne son salaire, c'est un con ! Mais le mec qui vend de drogue, le voleur, el mechero, 'Ah ! il est dégourdi' » (voisin, anonyme, San Gregorio).

« Tu sors de ta maison et tu as la drogue disponible, tu n'as même pas besoin d'argent, parce que ne manquent pas les mecs qui veulent la partager avec toi pour ne pas fumer tous seuls » (jeune voisine, anonyme, El Porvenir).

« Ce qui nous a manqué, c'est de travailler davantage avec les jeunes. Ce sont les femmes qui participent le plus. Bon, grâce au programme de culture nous avons travaillé un peu. Dans l'école du quartier, nous avons fait des formations au sujet de l'environnement, et ce qui a été très amusant, ce sont les cours pour construire un jardin potager bio. Mais ce type d'expériences s'est perdu au fil du

temps » (Felipe Gallegos, architecte, chef d'équipe *San Gregorio* et chargé du Plan de Gestion des Travaux).

À la différence de *San Gregorio*, *El Porvenir* a davantage travaillé avec les jeunes à partir des Colonies Urbaines : les ateliers avec les enfants et les jeunes ont été nombreux, systématisés dans les rapports de l'équipe du PQMB. Cependant, les habitants interrogés racontent que plusieurs enfants et jeunes ont cessé d'assister aux ateliers et aux activités des colonies urbaines, car elles ont été cooptées par de voisins consommateurs de drogue et par une voisine accusée d'avoir volé l'équipement communautaire dans le passé.

Encadré N°24 : Développement du PQMB dans le quartier *El Porvenir*



Inauguration



Élection du directeur du CVD



Approbation du Contrat du Quartier
(avec la présence du maire de Cerro Navia)



École de leaders



Atelier de peinture murale avec les jeunes et les enfants



Colonies Urbaines



Atelier de premiers secours



Atelier de mosaïques

Source : SUR Profesionales, 2011.

Encadré N°25 : Développement du PQMB dans le quartier San Gregorio



Inauguration (avec la présence du maire et du sous-secrétaire du MINVU)



Vote Secteur 9 (à l'image : deux membres d'équipe entourés d'enfants)



Spectacle du Ballet National Chilien à San Gregorio



Anniversaire des 50 ans de San Gregorio, sous-secrétaire interviewée par la chaîne de télévision



Réunions avec les Clubs de sport



Visite de l'équipe PQMB et du CVD



Déjeuner avec la présence des carabiniers, des habitants, de la municipalité et du PQMB



Inauguration d'un terrain sportif multifonctionnel (présence du maire)

Source : Équipe municipale PQMB San Gregorio, 2010.

2.2.2 **La nouvelle approche participative face aux habitants : des rêves initiaux, la formation de confiance et des appréciations controversées autour du Conseil du Quartier pour le Développement**

Lors de la généalogie et de la mise en œuvre du programme, nous avons identifié les quatre dimensions de la nouvelle approche participative proposée : la valorisation des associations, le manque de confiance, la crise de représentativité et de légitimité des conseils traditionnels de quartiers et la formation d'un modèle d'action publique « avec les habitants ». Nous allons analyser les discours et les pratiques des fonctionnaires du ministère (coordinateurs territoriales), des équipes professionnelles d'exécution du programme et des habitants.

Il convient pour commencer de partir des discours avec lesquels les professionnels du PQMB sont arrivés sur le terrain. Dans les deux quartiers, les premières concertations réalisées par le programme ont été guidées par les **fonctionnaires du SEREMI**. Dans les deux cas, ce qui devait se transmettre était l'idée **qu'il était possible d'accomplir le rêve** d'habiter un quartier joli, avec des espaces publics, un quartier sûr, propre. Les fonctionnaires du SEREMI ont appris à évoquer ce rêve, mais en précisant que le programme ne pouvait pas attaquer directement d'autres innombrables problèmes sociaux dans les quartiers tels que le crime, le chômage, le faible niveau d'enseignement, etc. Ce que le programme pouvait réaliser était d'établir les coordinations nécessaires au niveau interministériel.

Ce rêve initial a répondu à un discours politique. Il a fragmenté la réalité, en essayant d'installer la figure du quartier, mais en laissant quelques morceaux de côté, comme si le quartier était une mosaïque et que le programme allait travailler sur une partie seulement. Ce rêve qui prétendait convaincre des habitants méfiants, déçus, et passifs, s'est confronté à la nécessité de bien gérer les attentes déçues. Cette stratégie initiale, un peu paradoxale, a impliqué des conséquences pour le travail futur des équipes opérationnelles. Comme nous l'avons montré dans la section précédente, dans le cas de *San Gregorio* les conditions du PQMB ont été plus favorables pour répondre aux attentes qu'un tel discours pouvait occasionner. Mais à *El Porvenir*, ce rêve initial s'est transformé en un nouveau « mensonge » des politiciens et de l'État.

Dans le cas de *San Gregorio*, au tout début, les habitants n'ont pas cru ce premier discours des représentants du SEREMI. C'était une des nombreuses promesses que les institutions publiques venaient faire. Les habitants ont accepté que le programme soit une réalité seulement quand l'équipe municipale du PQMB a commencé à visiter le quartier de manière consistante et fréquente. L'équipe a finalement réussi à surmonter cette méfiance. En revanche, dans le cas d'*El Porvenir*, la stratégie du rêve initial s'est transformée en une attente déçue.

« C'était un peu bizarre pour les gens. Au début on a eu le PIRB ou 'Plan Intégral de Réhabilitation du Quartier', qui était le rêve ; et après, le PERB ou 'Plan Stratégique de Réhabilitation du Quartier' qui était ce que nous voulions accomplir en réalité. C'était une folie ! Le programme a inventé beaucoup de choses, avec beaucoup d'impétuosité, de bonne foi, mais il est devenu une folie ! » (Verónica Tapia, chef d'équipe PQMB municipale dans la commune de *San Joaquín*, fonctionnaire SEREMI RM).

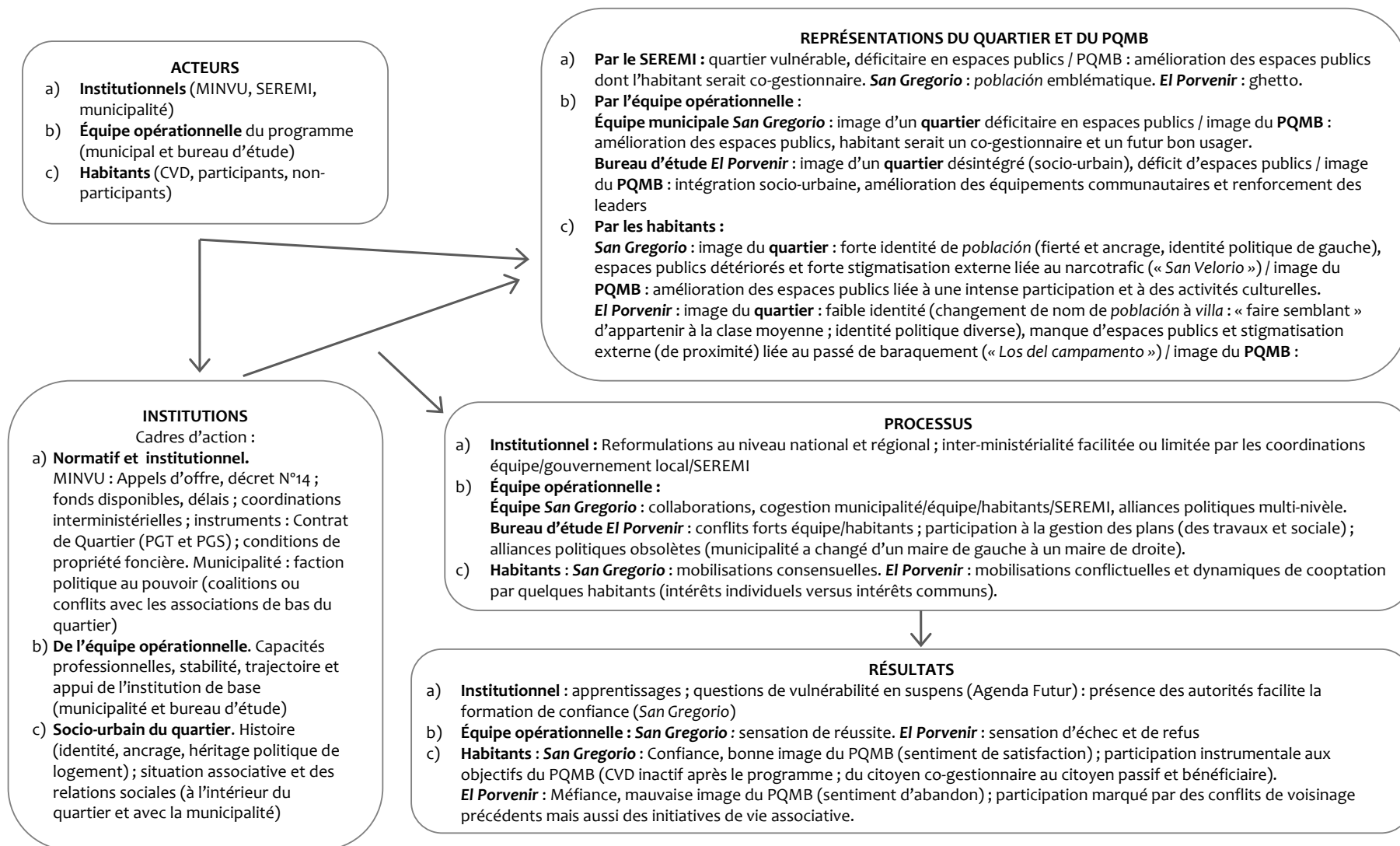
« Au début, il y avait beaucoup de résistance des habitants. Ils pensaient que c'était un programme du gouvernement au niveau national, comme tout autre qui était venu avant, qui se traduisait par un événement inaugural, une photo super mignonne, mais à la fin qui n'était pas développé comme les gens voulaient, ou qui ne correspondait pas à ce qu'ils souhaitaient, ou était abandonné, ou n'était pas terminé dans son intégralité, etc. Renverser ces situations précédentes était donc le plus difficile pour faire avancer le Quiero mi Barrio » (Felipe Gallegos, architecte, chef d'équipe San Gregorio et chargé du Plan de Gestion des Travaux).

« On a dû affronter un quartier qui était vraiment en colère parce que quelqu'un du SEREMI était venu dire quelque chose de complètement différent » (Enrique de la Cuadra, architecte, Professionnel d'appui dans le Plan de Gestion des Travaux El Porvenir).

Dans ce contexte, obtenir la confiance a été très difficile dans les deux quartiers étudiés. À San Gregorio le processus a finalement réussi, à El Porvenir ce travail a duré toute la mise en œuvre du PQMB. **La formation de confiance est un processus multi-acteurs** : il n'a pas à voir seulement avec les discours et les actions des acteurs institutionnels ou des professionnels du PQMB, il est aussi lié aux mobilisations présentes et passées des habitants. Cela veut dire que le processus est aussi inscrit dans un contexte composé de **multiples cadres d'action**, chacun ayant une influence sur le résultat : d'abord, le **cadre normatif et institutionnel/ministériel** dans lequel le programme s'est développé (exigences des appels d'offre, le décret N°14, etc.), les fonds disponibles et leurs délais, l'existence de coordinations interministérielles (aux niveaux régional et local), les instruments utilisés (le Contrat du Quartier signé), les conditions de la propriété foncière pour développer des espaces publics, etc. Ensuite, le **cadre d'action socio-urbain du quartier** : son histoire (identité, ancrage, date de construction/politique de logement), sa situation associative et ses relations sociales, sa relation avec le gouvernement local, etc. Enfin, le **cadre d'action de l'équipe professionnelle en charge** de la mise en œuvre : ses possibilités et ses limites pour répondre aux compromis définis dans le Contrat du Quartier, y compris les capacités professionnelles, la stabilité du groupe, la trajectoire de l'institution qui se trouve derrière et l'appui qu'elle donne, etc.

En plus de la multiplicité d'acteurs et de cadres d'action, le processus de formation de confiance a aussi à voir avec **les représentations des acteurs** : l'image du quartier et du programme, chacun ayant des attentes et une perception symbolique et pratique de ce que le programme devrait réaliser ; la transparence et la représentativité des projets choisis (légitimité du processus de sélection des projets), la légitimité du CVD et des mécanismes et les méthodologies de la participation. Bref, **la création et la préservation de la confiance est fragile et détermine le processus participatif.**

Figure N°32 : Processus participatifs et de formation de confiance selon le modèle d'analyse de l'action publique de Lascoumes et Le Galès (2012)



Dans le cas de **San Gregorio**, et en ce qui concerne les représentations du quartier et du PQMB, les **idées** des habitants sont plus **concordantes** à celles venues du contexte institutionnel et à celles travaillées par l'équipe municipale : *San Gregorio* est perçu comme un quartier déficitaire en espaces publics que le programme venait améliorer. Néanmoins, il est possible d'identifier deux **éléments dissemblables** entre les univers cognitifs des acteurs. En premier lieu, l'image de l'habitant dans l'amélioration des espaces publics : alors que le MINVU et l'équipe municipale du PQMB travaillent sur l'idée d'un habitant co-gestionnaire, et d'un bon usager pour la future « appropriation » des travaux, les habitants privilégient l'idée des voisins qui ont beaucoup travaillé pendant la mise en œuvre du programme (à l'organisation d'activités, à l'audit social des constructions, etc.), et des voisins qui ont joui les diverses activités récréatives et culturelles réalisées. En deuxième lieu, à l'image du quartier porté par les acteurs institutionnels et municipaux, se superpose la forte stigmatisation externe liée au narcotrafic soulevée par les habitants lors de la mise en œuvre du programme. « *San Velorio* » est une identité problématique et contradictoire, à la fois refusée et acceptée, incontournable dans la représentation que les habitants ont de leur quartier.

Dans le cas **d'El Porvenir**, deux différences dans les représentations des acteurs s'imposent. Premièrement, alors que l'univers cognitif du SEREMI était lié au **déficit d'espaces publics**, l'équipe opérationnelle a ajouté la **désintégration socio-urbaine à l'intérieur du quartier**, le renforcement des leaders et la promotion de la participation comme des éléments à travailler. Cela ne veut pas dire que ces enjeux n'étaient pas présents dans le cadre cognitif de l'équipe municipale de San Gregorio, mais celle-ci avait une conception plus limitée à l'amélioration des espaces publics et une considération instrumentale de la participation.

La dernière observation n'est pas une évaluation négative : **les contextes ont induit des stratégies complètement différentes. El Porvenir a dû travailler l'intégration socio-urbaine autour d'un petit espace public. San Gregorio a dû se convertir en une sorte de « machine à produire des espaces publics »** de manière à bien profiter des ressources disponibles dans la période de deux ans du programme.

Deuxièmement, **El Porvenir** montre un fort **décalage entre la représentation du MINVU et la représentation de l'équipe opérationnelle et des habitants** : alors que le programme promeut l'**amélioration** des espaces publics, les acteurs qui se sont affrontés dans la réalité ne pouvaient que penser au **manque** d'espaces publics. Ainsi, **les attendus du programme ont été limités par la morphologie urbaine encaissée du quartier**. À ce décalage, s'ajoute une conception différente du rôle de l'habitant : le MINVU parle de « co-gestionnaire », alors que l'équipe opérationnelle soutient le « renforcement de leaders » et de « la participation », en deçà donc de la cogestion désirée par le MINVU, mais en répondant au diagnostic réalisé. Le bureau d'étude SUR Profesionales a bien compris la fragmentation des relations de voisinage d'*El Porvenir* et a réalisé des efforts énormes pour travailler sur l'intégration sociale, afin d'aboutir à un véritable travail participatif lors de la mise en œuvre du PQMB, mais aussi d'installer des capacités de leadership dans le quartier à travers les écoles de leaders. Le contexte social a toutefois altéré les résultats.

Aussi, nous pourrions affirmer que **les cadres normatif, institutionnel et cognitif étaient plus concordants dans le quartier San Gregorio avec le type de programme public que l'on**

voulait développer. À *El Porvenir*, l'approche participative, qui prend du temps, a été vouée à l'échec, en raison de relations sociales fragmentées et les délais de mise en œuvre du programme.

En suivant la proposition d'analyse sur la participation et la formation de confiance, à partir du modèle de Lascoumes et Le Galès, il convient d'offrir plus de détails sur **le processus et les résultats** de chaque étude de cas (voir figure N°32). D'abord, pour les acteurs institutionnels et les équipes « opérationnelles », les **reformulations** du programme ont accru la complexité de la mise en œuvre (des cadres opérationnels de plus en plus exigeants pour les équipes, notamment les appels d'offre, les rapports d'activités et tout le travail de fiscalisation, etc.). Néanmoins, les reformulations ont aussi impliqué de la flexibilité et **un apprentissage** de la part du programme, notamment en ce qui concerne la modification du décret N°14 qui a ajouté les municipalités comme des acteurs qui pouvaient jouer un rôle d'« opérationnel », rôle réservé jusque-là aux bureaux d'études. Le programme avait été largement refusé par les gouvernements locaux du fait de leur exclusion. Mais il a été capable de reconnaître l'erreur et de la réparer. Pour une partie importante des acteurs, cette rectification a favorisé la confiance envers le programme ; pour d'autres, elle a impliqué un changement obligatoire, car le futur entretien des travaux construits est de la responsabilité des municipalités.

En deuxième lieu, la **variable politique** croise également les actions des acteurs du développement du programme et a une incidence sur le processus participatif et de formation de confiance : ceux-ci sont favorisés par les coordinations et les collaborations, lesquelles sont facilitées par des **alliances politiques multi-niveaux**. Bref, **l'appartenance à une même faction politique est un déterminant de réussite de l'action publique**. Le cas de *San Gregorio* l'illustre, mais *El Porvenir* montre aussi que cette observation s'applique bien.

À *San Gregorio*, les niveaux national, régional, municipal (le maire ainsi que l'équipe professionnel du programme) ainsi que les habitants, appartenaient tous au centre-gauche. À cela s'ajoute la tradition pour les habitants de *San Gregorio*, d'une identité politique plus homogène qui, de plus, coïncide avec la position politique des membres de l'équipe et du maire de la municipalité de *La Granja* : la plupart appartiennent ou sont sympathisants du parti de la Démocratie Chrétienne. Les dirigeants de *San Gregorio* ont une tradition de travail collaboratif avec le maire (au pouvoir pendant plus de 15 ans) qui s'explique par leur appartenance au parti, ou à défaut, à la *Concertation des partis pour la démocratie* (regroupant le parti de la Démocratie Chrétienne, le Parti pour la Démocratie, et le Parti Socialiste). De plus, à *San Gregorio* les habitants montrent une forte conscience politique et sociale qui se matérialise, entre autres, par le fait de conserver l'appellation de « *población* » : les habitants ne parlent pas de « quartier » ou de « villa », cette dernière ayant une acception plus proche des dénominations associées aux quartiers des classes sociales moyennes.

Les habitants adultes de *San Gregorio* racontent d'innombrables histoires de résistance et de solidarité lors de la dictature de Pinochet, période pendant laquelle la *población San Gregorio* a souffert, parmi d'autres, de plusieurs raids à domicile des militaires. Après les entretiens, la plupart de voisins ont partagé des histoires, beaucoup d'entre elles étant liées au sujet politique. Deux exemples : une voisine a pensé que j'étais de la droite politique et a commencé à parler de sujets politiques une fois arrêté l'enregistrement de l'entretien. Elle s'est confiée après que je lui ai donné des informations précises sur ma propre histoire politique, permettant une conversation

profonde. Un autre voisin m'a donné un livre cartonné en vert, sans couverture et sans ses premières pages, qui avait été censuré. Après une brève enquête, j'ai trouvé qu'il s'agissait de « *El libro negro de la justicia chilena* » (Le Livre noir de la justice chilienne), d'après Alejandra Matus, publié en 1999, et dont la Cour d'appel chilienne a levé l'interdiction mise à sa circulation en 2001.

En revanche, *El Porvenir* montre une identité politique et sociale plus diversifiée, à la fois moins homogène et plus faible. En premier lieu, le quartier a changé sa dénomination, de *Población El Porvenir* à *Villa El Porvenir*. Le changement, selon la présidente du Conseil du quartier (*Junta de Vecinos*), représente quelque chose de très important, parce que cela doit aider à changer l'image du quartier, à se débarrasser d'une identité de « *campamento* », lieu de pauvreté, de violence, et de mauvaise vie, pour devenir une « *villa* », plus proche d'une classe moyenne.

« Je dois faire l'assemblée générale avec tous les voisins parce que j'ai fait un changement total de tout. Regardez, j'ai fait un nouveau timbre du Conseil de quartier pour les certificats que les gens me demandent. Maintenant, on s'appelle la Nueva Villa Porvenir (...) les gens pensent toujours qu'ici est encore un campamento où ils peuvent crier 'tout cela est à moi !' ou 'je suis en charge ici', à force de cri » (Mónica Poblete, voisine d'El Porvenir, présidente du Conseil de quartier, ex présidente du CVD).

Dans ce quartier, des dirigeants sont de gauche, d'autres de droite (la présidente actuelle du Conseil de quartier étant de droite). De fortes critiques pèsent sur la manière d'agir des dirigeants, le clientélisme et la politisation du représentant du quartier, cette dernière étant constamment questionnée par le reste des habitants.

« Nous sommes un peu... adversaires (Intervieweuse : sur des questions politiques?). Oui (Intervieweuse : mais elle dit qu'elle ne travaille pas avec des couleurs politiques). Mais ça on ne peut pas le voir vraiment, elle ne démontre pas ça... elle va à La Moneda (palais du gouvernement), elle connaît très bien La Moneda. Ça me complique, je ne veux pas me voir obligée à faire des choses pour qu'elle m'aime bien et ainsi qu'elle puisse nous aider. Mais moi, pour le groupe, pour les enfants, moi je vais le faire. Elle veut toujours être acceptée par le maire, par les supérieurs, par les autorités... par eux, mais par les gens ? Non... et elle fait des erreurs. L'autre jour, les mêmes déléguées des passages du quartier m'ont demandé : 'quand est-ce qu'on va se réunir ?' Elles me posent des questions auxquelles je ne peux pas répondre. Je sais qu'il est possible de réussir et de faire une différence dans le quartier, mais là la politique est très abondante. Les vieilles de la direction du Conseil du quartier disent toujours : 'Je suis la présidente, je suis la vice-présidente, j'ai une position, ici je commande' Mais qu'est-ce qu'elles commandent ?!! Si nous, même sans aucune position, nous faisons plus qu'elles ! » (Gloria Quintalén, voisine d'El Porvenir, participante dans le PQMB, animatrice de l'association informelle autogérée Fenix del Porvenir).

« Elle a rien fait depuis longtemps. Elle a dit plusieurs fois qu'elle va organiser une concertation avec les voisins mais elle n'a rien organisé, mais elle va où Evelyn Matthei va (politicienne du parti de droite Rénovation Nationale) » (Beise Pérez, voisine d'El Porvenir qui a participé au PQMB, déléguée d'un passage du quartier).

De plus, une partie des habitants se rappelle des années durant lesquelles Cristina Girardi, du Parti pour la Démocratie (PPD) avait été le maire de la municipalité de Cerro Navia. Lors de son

mandat pendant trois périodes, entre 1996 et 2008, les habitants de gauche ont beaucoup travaillé pour le quartier, aidés par Girardi et par ses fonctionnaires municipaux. Néanmoins, en 2008 elle a décidé de ne pas se présenter à nouveau à la mairie pour obtenir un siège parlementaire dans le district 18, qui comprend les communes de *Cerro Navia*, *Lo Prado* et *Quinta Normal*, où elle a été élue. Enfin, lors des élections municipales d'octobre 2008, Luis Plaza, politicien de la droite chilienne (Parti Rénovation Nationale, RN), a été élu maire de *Cerro Navia*, la même année où le PQMB a commencé à être développé dans *El Porvenir*.

« Nous avons travaillé avec la personne qui nous donnait des choses, et si on nous donnait à tous, nous étions contents. Indépendamment de la couleur politique. Mais avec Cristina nous nous tutoyions. Malheureusement, tous ces gens, les gens qui nous ont aidés le plus, ont quitté la municipalité » (Beise Pérez, voisine d'*El Porvenir* qui a participé au PQMB, déléguée d'un passage du quartier).

« Plusieurs d'entre nous ne voulons pas que (Luis) Plaza vienne ici à essayer d'imposer, mais qu'il fasse d'autres activités pour les voisins. Pendant longtemps il ne pouvait pas entrer ici, jusqu'à ce que finalement il réussisse à entrer... parce qu'il y avait beaucoup de gens de sa couleur politique » (anonyme).

En plus, le bureau d'étude SUR Profesionales a eu des liens forts avec la maire de *Cerro Navia*, Cristina Girardi. Le bureau d'étude avait travaillé plusieurs fois avec Girardi, ce qui a impliqué un avantage compétitif au moment des appels d'offre pour la mise en œuvre du PQMB dans les trois quartiers de la commune.

En outre, la formation de confiance a aussi à voir avec les liens communautaires précédents du quartier. Dans le cas d'*El Porvenir*, ils sont plus faibles, et fragiles ; dans le cas de *San Gregorio*, il existe des réseaux familiaux importants partout dans la *población*. Ces liens sont forts et anciens, ils donnent un statut aux habitants. Il existe aussi des liens d'amitié qui vont au-delà des positions politiques, c'est-à-dire, que même en ayant des divergences politiques, les dirigeantes peuvent travailler ensemble. Des liens et des relations affectives ont construit une vie pour plusieurs habitants qui ne veulent pas quitter leur *población*.

« Oh, j'ai autant de choses à raconter ! J'adore ma población ! (émue jusqu'aux larmes), parce que je me suis mariée ici, mon mari est mort ici, tout ici, mon fils est mort ici, ma mère, mon père, tous les souvenirs » (Corina Canelo, voisine de *San Gregorio*, Présidente du CVD lors du PQMB, Présidente de la *Junta de Vecinos*).

« Nous connaissons tout le monde ici. J'ai connu mon mari ici, quand nous étions jeunes. Ma famille habite dans ma población, et si quelque chose se passe, toute la parentèle et la famille sautent à me défendre » (María Basoalto, voisine de *San Gregorio*, membre du CVD, déléguée d'un secteur du quartier).

En ce qui concerne les équipes, la formation de confiance a à voir avec sa présence régulière dans le quartier, ainsi que sa capacité à résoudre les conflits et à négocier. À cet égard, une importante différence existe dans chaque territoire entre les chefs d'équipe du début de la mise en œuvre et leurs capacités déclarées pour gérer des conflits. Alors qu'à *San Gregorio*, la

confiance est entière envers l'architecte en charge du programme, à *El Porvenir*, l'architecte a fait plusieurs erreurs, par manque d'habileté sociale et en raison d'une forte personnalité.

« Mon père lui a dit qu'il allait envoyer une lettre à la présidente Bachelet, de sorte que plus jamais il ne pourrait travailler dans un projet comme celui-ci ; et lui (l'architecte) a répondu 'je ne m'en soucie pas, parce que quand Bachelet sera élue présidente à nouveau, je serai à l'étranger avec l'argent' (sur un ton ironique). Il s'est moqué » (María José Díaz, voisine d'*El Porvenir* qui a participé au PQMB).

« Pour la célébration de l'anniversaire du quartier, j'ai appris que les voisins étaient terriblement en concurrence. La compétition de décoration des passages a donc été terrible ! Ils ont organisé des alliances pour la compétition, et ça a été le chaos ! Parce que, après, tous les résultats avaient été frauduleux... et les discussions sans fin. On a installé un scénario géant, quelques rues ont été fermées... et quand on a dit qui avait été choisi comme roi, reine, et quelle était l'alliance qui avait gagné, ils ont commencé 'mais non, cette personne a dit que tout était triché?!' Des combats après des combats. Ils ont réclamé après Ari (le chef d'équipe), et lui, en essayant de minimiser le problème, il a dit 'mais nous sommes à une fête, et en plus, le prix est un gâteau, peu importe un gâteau ! Et tout le monde a répondu 'Non, il ne s'agit pas du gâteau »' Et avec le reste de l'équipe, nous regardions en pensant 'je crois que cet argument n'est pas adéquat' » (Ana María Cancino, anthropologue, professionnelle d'appui et ensuite chargée du plan de gestion sociale *El Porvenir*).

La confiance est toujours fragile. Elle a à voir avec la transparence, le soupçon du détournement de fonds. La moindre erreur, le plus petit doute coûtent très cher. À *El Porvenir*, nous avons entendu parler de la manière d'obtenir des profits individuels, des matériaux retenus par quelques habitants, des restes de repas soustraits, chapardés, injustement repartis, etc.

Enfin, les actions et les idées des habitants ont aussi eu un impact dans le processus de formation de confiance envers le PQMB. Le quartier *San Gregorio* s'est caractérisé, en général, par des **mobilisations consensuelles**, celui d'*El Porvenir*, par des **mobilisations conflictuelles** et par des **dynamiques de cooptation** par quelques habitants assez puissants. À cet égard, les processus de conformation des *Conseils des Quartiers pour le Développement* sont illustratifs. À *San Gregorio*, l'engagement et la mobilisation des habitants ont été plutôt calmes, en conformité avec les propositions et les lignes directrices du PQMB. Les interlocuteurs de l'équipe, ainsi que les habitants, s'accordent à dire que le processus a été transparent, participatif et sans conflits majeurs. Néanmoins, le sentiment a souvent été formulé que c'est « les mêmes dirigeantes qui participent toujours », situation qui dérange les voisines engagées.

« Moi, j'ai laissé les pieds à la rue, des journées complètes (...) Quand on avait du café ou des repas, elles, toutes, apparaissaient (en riant). Les voisins ne participent pas beaucoup ici à la población. C'est pour ça que je suis fatiguée, parce que quand on a des élections au Conseil du quartier (JJVV), la personne élue l'est mais par une misère de suffrages. Et, ici, les personnes viennent chez moi à me demander plusieurs choses, une démarche, une aide pour quoi que ce soit. Il faut toujours que je travaille pour la Junta de Vecinos, mais quand il y a des élections, les gens ne viennent pas aux réunions. Et quand le Quiero Mi Barrio est arrivé, les personnes qui ont travaillé ont été les mêmes. Même si Felipe (Gallegos) et son équipe sont passés dans chaque maison, les participants ont toujours été les mêmes » (Corina Canelo, voisine de *San Gregorio*, Présidente du CVD lors du PQMB, Présidente de la Junta de Vecinos).

« On a fait des élections pour choisir les projets. L'équipe est venue et a fait un scrutin. Les voix se sont comptés le même jour et les gens savaient tout de suite quel projet on allait construire, les gens applaudissaient et partaient très contents » (Berta Gálvez, voisine de San Gregorio, membre du CVD, déléguée de passage).

« Nous avons cité toutes les associations du quartier, le Conseil du quartier, les clubs sportifs. Ils ont tous participé à l'instance supérieure du Conseil du Quartier pour le Développement, qui d'une certaine façon rivalisait avec le Conseil du Quartier, il faut être sincère. C'est pour ça que nous avons toujours des membres du Conseil du Quartier dans le CVD, parce que nous avons eu besoin de niveler un peu les pouvoirs dans le territoire. Le Conseil du Quartier a été une parmi d'autres associations (pas la seule » (Felipe Gallegos, architecte, chef d'équipe San Gregorio et chargé du Plan de Gestion des Travaux).

« On n'a pas eu de problème, parce que la San Gregorio garde un esprit de partenariat, et nous avons fait plusieurs efforts pour ne faire aucune concertation du programme au siège du Conseil de quartier traditionnel, pour ne pas donner le pouvoir à une association ou à une autre. Nous avons toujours fait les réunions dans des espaces publics ouverts, ou à l'école municipale du quartier. Nous avons été prévoyants, nous avons essayé d'être neutres. Jamais on a privilégié une association » (Lorna del Valle, travailleuse sociale, étudiante en Droit, professionnelle d'appui dans le plan de gestion sociale San Gregorio, fonctionnaire de la municipalité de La Granja, habitante de La Granja).

À El Porvenir, après avoir atteint la signature du Contrat du Quartier, un questionnement s'est ouvert sur la représentativité du CVD, le comportement de certains délégués qui n'ont pas accompli leur rôle, le manque de compréhension du programme, le fait de s'être éloigné du quartier ou simplement d'être fatigué. Les représentants du CVD ont été réélus et quelques autres remplacés. Dans le rapport de la Phase II l'équipe « opérationnelle » explique que, malgré le fait que la plupart des délégués participe de manière active aux instances, quelques dirigeants montrent une résistance à participer aux activités sociales et exigent de se centrer sur les travaux d'infrastructure.

Le CVD s'est démembré et se caractérise par une très mauvaise relation entre les membres qui restent dans le quartier. Au moment du travail de terrain, en 2013, trois ex-membres du CVD n'habitent plus dans le quartier (la présidente est morte du cancer, 2 membres sont partis car ils ont obtenu un logement social dans un autre quartier), et la deuxième ex-présidente ne répond pas à mes messages (plusieurs voisins affirment qu'elle a volé l'équipement communautaire).

« Au début les gens étaient plus unis. Mais après il n'y avait personne. Nous étions sur le point de ne pas tenir l'assemblée. Les gens n'allaient pas... Puis Ari (Odgers) a dû aller prendre soin d'autres projets. José (Carvajal) est le seul qui est resté. Mais ce monsieur (Don Carlos), il a insisté tout le temps pour monter les personnes contre le Quiero mi Barrio, il s'est acharné contre Ari (Odgers) » (Beise Pérez, voisine d'El Porvenir qui a participé au PQMB, déléguée d'un passage du quartier).

« Il y avait un conflit très fort entre les générations, entre les anciennes générations qui ont construit la población et les jeunes, qui ont une autre mentalité, une manière différente de faire les choses. Les Juntas de Vecinos ont toujours trop d'influence, d'une certaine façon elles sont propriétaires du territoire où elles s'inscrivent, et n'ouvrent pas les espaces aux nouvelles générations » (Virginia Toro,

éducatrice, chef d'équipe *El Porvenir* et chargée du plan de gestion sociale à partir de la moitié de la Phase II).

« Il fut un temps où nous (avec María Ochoa), nous essayons de travailler ensemble, mais nous sommes tellement différents dans tous les sens. On a eu un groupe folklorique appelé « Brotos del Porvenir ». Ce qu'elle voulait était uniquement de faire de l'argent. C'est-à-dire, elle crée des associations, elle reçoit de l'argent et ensuite 'au revoir'. Tu comprends ? Et qui surveille cette situation ? Il y a environ cinq ans, elle a créé une autre association, avec personnalité juridique, elle a appelé 7 personnes pour la constituer, avec le nombre minimum de membres ; elle a présenté les projets ; ils lui ont donné de l'argent ; elle a acheté des choses et, à ce jour, l'association ne fonctionne pas » (anonyme).

« La personnalité de José (Carvajal) fait qu'il était manipulé par la madame (María Ochoa). Après il s'en est rendu compte » (Gloria Quintalén, voisine d'*El Porvenir*, participante dans le PQMB, animatrice de l'association informelle autogérée *Fénix del Porvenir*).

« Cela me dérange parce qu'elle (María Ochoa) a pris les choses de l'association, et elle ne les a pas retournées à madame Mónica (Poblete). María Ochoa a traité Monica comme une ignorante, qu'elle ne savait pas lire, et elle l'a obligée à démissionner, parce que Monica était la présidente du CVD, jusqu'à l'arrivée de Lola (María Ochoa) » (anonyme).

« Je ne pouvais plus tolérer d'écouter que je suis un parasite, une vieille ignorante, et devant toute l'assemblée, une assemblée énorme ! Et regardez ce qu'elle a fait ! Elle a rendu un centre multifonctionnel sans le compteur d'électricité, un appareil de chauffage à gaz sans le ballon... regardez (en lisant des documents) bouilloire, ampoule, équipement amplificateur, machine de mélange. Voilà ce qu'il y avait... deux microphones. Le coût de l'équipement a été de près d'un demi-million de pesos !! Mais comme elle était en charge du CVD et du Conseil de quartier, elle a tout pris chez elle, les ordinateurs du Conseil de quartier, elle ne les a pas retournés non plus » (Mónica Poblete, voisine d'*El Porvenir*, Présidente du CVD, actuellement présidente de la Junta de Vecinos).

La situation de cooptation des associations du quartier *El Porvenir* par un groupe de voisines qui avaient des intérêts individuels, a été relatée par plusieurs interlocuteurs de l'équipe et des habitants. La première présidente du CVD, Mónica Poblete, avait été choisie à la majorité absolue des suffrages ; mais une rivale a commencé à la délégitimer lors des assemblées. Selon les voisins, le but de María Ochoa a été de gagner le contrôle du CVD pour obtenir des bénéfices individuels avant d'abandonner le Conseil. Nous avons essayé plusieurs fois de contacter Mme Ochoa, mais nous n'avons pas réussi. Nous avons arrêté d'insister car cette voisine avait, selon quelques habitants, des relations « plus haut ». Plusieurs montraient une certaine peur en parlant de cette voisine. En fait, ils parlaient d'« elle », « la mademoiselle ».

« Elle sait certaines choses du maire ; même le maire a peur d'elle ! » (anonyme).

« Elle, « l'innommable », elle a tous les livres de l'ancienne bibliothèque du Conseil du quartier » (anonyme).

Travailler avec elle a impliqué de forts problèmes de légitimité pour l'équipe « opérationnelle » : une fois entrée en scène, plusieurs autres voisins se sont retirés du jeu.

Cependant, à l'intérieur d'*El Porvenir*, les conflits qui ont entaché le processus de formation de confiance sont multiples : corruption, cooptation, appropriation d'équipement communautaire. Ils se sont ajoutés aux attentes initiales dans lesquelles le programme avait invité aux habitants à envisager un meilleur quartier, au manque de capacités professionnelles du chef d'équipe pour faire face aux dynamiques sociales et associatives. Les rapports expliquent très bien le contexte associatif, en faisant une analyse juste des acteurs. Néanmoins, cela n'a pas été suffisant pour changer la situation. Nous pouvons ainsi affirmer que les deux études de cas montrent une crise de représentativité des associations traditionnelles des quartiers, quoique pour des raisons différentes.

En conséquence, nous pouvons récapituler les résultats comme suit : au niveau institutionnel, le ministère a fait la preuve d'importants apprentissages, le plus important étant la modification du décret N°14 qui a permis aux municipalités de participer à la mise en œuvre du programme ; la présence des autorités des niveaux local, régional et national est aussi un facilitateur pour la formation de confiance (voir encadré N°26). Une question demeure sur les questions en suspens touchant à la vulnérabilité sociale des quartiers qui ont été incluses dans l'Agenda Futur, mais sans un cadre d'action futur clair. Au niveau des équipes « opérationnelles », le processus a débouché sur un sentiment de réussite dans le cas de *San Gregorio* et un sentiment d'échec dans le cas d'*El Porvenir*. La meilleure façon de l'illustrer est que, lors des entretiens avec les professionnels, ceux de l'équipe de *San Gregorio* se montraient ravis à l'idée de rencontrer les voisins, tandis que la plupart des membres de l'équipe d'*El Porvenir* affirmaient qu'ils ne voulaient pas retourner dans le quartier.

Encadré N°26 : Visite de la présidente Michelle Bachelet lors de la mise en œuvre du PQMB à San Gregorio



Visite de la présidente Michelle Bachelet lors de la mise en œuvre du PQMB à San Gregorio, elle est accompagnée par la ministre du MINVU et plusieurs autres autorités publiques, parmi lesquelles le ministre des Finances, Andrés Velasco.

« Les gens ont compris que le programme était utile... quand la présidente est venue au terrain, elle a été formidable, les gens l'ont applaudie, l'ont embrassée, c'était émouvant » (Felipe Gallegos, architecte, chef d'équipe San Gregorio et chargé du Plan de Gestion des Travaux).

En outre, un des principaux objectifs du programme a été l'amélioration des relations sociales. Dans le quartier *San Gregorio* les relations étaient bonnes avant la mise en œuvre du programme, et elles se sont maintenues de cette façon et elles se sont même renforcées positivement. Le seul facteur négatif est celui de la présence de la drogue dans le quartier qui peut détériorer les relations.

« Je n'a pas d'amis, seulement des connaissances, parce que, avec les amis viennent les rencontres, après, la fête, et lors de la fête, il y a des verres et avec les verres vient la drogue » (María Basoalto, voisine de San Gregorio, membre du CVD, déléguée d'un secteur du quartier).

À *El Porvenir*, les relations de voisinage sont marquées par des faits dramatiques. Primo, une longue histoire de pédophilie liée à la présence d'un pasteur évangélique en charge de

l'association *Arca de Noé* qui a géré une salle dans le quartier pour accueillir des enfants dans une cantine pour les nourrir. Secundo, un cas de maltraitance sur des enfants du quartier qui a fortement divisé les habitants. Une partie des habitants a même appelé une chaîne de télévision pour dénoncer les parents, tandis que l'autre partie les a défendus. Tertio, les événements de violence physique sont quotidiens. Ils sont liés, parmi d'autres, à la consommation de drogue et au fait de partager la rue comme seul espace public. Quelques voisins ont raconté des épisodes concernant des jeunes qui, en essayant d'expulser les toxicomanes de l'espace utilisé pour les petits enfants, se sont battus avec les consommateurs de drogue. Quarto, l'association de la *Brigade d'urgence* a aussi été une source de conflit car elle occupait un espace au siège du Conseil du quartier. Plusieurs voisins m'ont dit que le président de la Brigade a essayé constamment d'empêcher le programme car il risquait de finir sans abri.

Ces faits successifs ont posé à l'équipe du bureau d'étude un problème complexe. Le fait d'avoir dû travailler avec des personnes, telles que la voisine Maria Ochoa ou le président de la Brigade, délégitimées par une grande partie des voisins, a amené à désavouer le programme. Si le programme (et ses opérateurs) accepte de travailler avec la Brigade d'urgence, celle-ci étant considérée par les habitants comme une association qui ne sert à rien (il n'y pas d'incendies depuis longtemps), et occupant de plus un espace public qui appartient à tous, il est difficile que le PQMB ait une image positive. Même situation avec María Ochoa, la voisine accusée de vols au sein du Conseil du quartier. Le moment où elle entre dans le programme en tant que membre du CVD déclenche une série de conflits. La question qui s'est posée, est de savoir quelles stratégies pourraient être développées pour contrôler cette situation et dans quels délais.

CONCLUSION DE LA TROISIÈME PARTIE

Dans cette troisième partie de la thèse, nous avons abordé le développement de l'action publique autour du programme *Quiero mi Barrio*. Nous avons étudié les cas de deux quartiers, *El Porvenir* et *San Gregorio*, territoires de la Région Métropolitaine qui présentent des caractéristiques d'exclusion sociale urbaine. L'objectif n'a pas été de les comparer – en effet ils ne le sont pas –, mais d'observer les différences entre deux situations de mise en œuvre du programme, considérées comme favorables, principalement en raison de la qualité des équipes opérationnelles.

Étant donné l'énorme quantité d'information recueillie lors de cette étape, nous avons concentré notre attention sur les approches territoriale et participative. Bien que les équipes opérationnelles aient effectué un énorme travail de diagnostic partagé avec les habitants (Phase I du programme), la définition du problème à traiter et le type de résolution étaient déjà décidés. Le travail territorial s'est concentré sur la « dégradation urbaine » combattue par la construction d'espaces publics ou d'équipements communautaires. La composante « matérielle », ou Plan de Gestion de Travaux, a été le cadre d'action déterminant.

La dimension globale et multi-ministérielle de l'approche territoriale a surtout été travaillée au niveau du diagnostic, accompagnée de quelques activités participatives de moindre impact – tels que les ateliers. La révision des Projets Globaux de Réhabilitation des deux équipes opérationnelles étudiés, nous a permis de constater que, bien qu'elles aient pu identifier le problème de la fragmentation sociale urbaine – comme dans le cas d'*El Porvenir* – ou le problème des « Avec Abri » – avec la détérioration des logements à *San Gregorio* –, la réponse à ce problème est restée dans l'Agenda Futur, à l'état d'une liste d'intentions. De sorte que l'on peut confirmer l'observation formulée à propos de l'installation du programme : *Quiero mi Barrio* a fini par se transformer en un programme participatif d'amélioration d'espaces publics, un peu loin encore d'un vrai travail territorial ou de quartier. Le programme répond davantage à une *territorialisation* de biens et de services produits par le MINVU.

Néanmoins, la conclusion précédente peut être relativisée à partir des reformulations que le programme a connues à la fin du pilote 2006-2010, dont la dernière a modifié les objectifs en considérant les différentes échelles d'intervention (logement, quartier, zones vulnérables). Les problèmes des « Avec Abri » et de l'exclusion sociale urbaine sont réapparus à plusieurs reprises lors de la mise en œuvre du programme *Quiero mi Barrio* 2006-2010, devenant des éléments incontournables à prendre en compte dans le futur.

En ce qui concerne l'approche participative, il faut reconnaître que le programme a fait de sérieux efforts pour la rendre possible. La valorisation des associations et de leur participation dans les décisions ont été de véritables objectifs, concrétisés à partir des CVD et des Contrats de quartier principalement. Mais le modèle d'intervention basé sur le principe de coproduction était très ambitieux à l'égard du mauvais état des liens sociaux dans les quartiers, des courts délais de

l'exécution du programme, et des faibles capacités professionnelles existantes dans la plupart des équipes opérationnelles. Même si à *San Gregorio* il a existé une coproduction pendant la mise en œuvre du programme, notamment sous la forme du contrôle des travaux, la conclusion pour les deux cas d'étude est que le rôle du CVD, à savoir, produire une coresponsabilité durable, n'a pas existé. Les deux CVD étaient inactifs lors de notre travail de terrain, et ils n'avaient réalisé aucune initiative après que les équipes du *Quiero mi Barrio* aient quitté les territoires. En revanche, les deux quartiers sont revenus à la logique associative précédente, à savoir, les *Juntas de Vecinos* (Conseils de quartiers traditionnels).

« On nous a dit que nous pouvions continuer avec le CVD et postuler à de nouveaux projets, mais nous n'avons rien fait » (Carmen Meza, voisine de *San Gregorio*, membre du CVD, déléguée d'un secteur du quartier).

« Nous étions fatiguées après deux ans de travail très intense » (María Basoalto, voisine de *San Gregorio*, membre du CVD, déléguée d'un secteur du quartier).

« Nous n'avons pas rénové les papiers du CVD. Après l'équipe a quitté (le quartier), tout était comme à la dérive. Nous pourrions continuer avec le travail, (mais) nous ne continuons pas... je crois qu'à cause du désengagement, surtout le mien. En plus, c'est difficile avec mes responsabilités dans le Conseil du quartier (*Junta de Vecinos*), les gens viennent toujours à moi, toujours, surtout la municipalité ; pour une raison ou une autre, tous viennent chez moi. Il y a donc beaucoup de travail » (Corina Canelo, voisine de *San Gregorio*, Présidente du CVD lors du PQMB, Présidente de la *Junta de Vecinos*).

« En tant que CVD, actuellement nous ne faisons rien » (Mónica Poblete, voisine d'*El Porvenir*, présidente du Conseil de quartier, ex présidente du CVD).

En outre, nous avons constaté que les deux approches, telles que définies par les décideurs dans un premier temps, ont interagi exclusivement dans le cadre des plans de gestion des travaux et social. Cette interaction s'est surtout traduite par des activités d'animation sociale pour le fonctionnement correct du plan de gestion de travaux et pour la réalisation des actions transversales (participation, environnement, connectivité numérique, sécurité, et identité et patrimoine culturel).

Dans ce sens, nous confirmons que l'approche participative est plus modeste dans son développement, se transformant en un processus de participation citoyenne pour accompagner le travail de conception et de construction des espaces publics. Cette conclusion se retrouve pour les deux quartiers, quoiqu'évidemment avec des différences dans le degré d'engagement et de collaboration des habitants. Cependant, plusieurs interlocuteurs du développement, notamment des praticiens, reconnaissent et valorisent que, pour la première fois, le ministère du Logement et de l'Urbanisme a travaillé à la participation des habitants dans les décisions d'un programme.

L'hypothèse de la participation et l'appropriation des travaux pour favoriser une future durabilité des infrastructures

De ce qui précède, nous pouvons confirmer partiellement l'hypothèse que l'appropriation des travaux par les habitants facilite la future durabilité des investissements. Cette appropriation est toutefois différente d'une réhabilitation durable des quartiers. L'appropriation a plutôt à voir avec un critère d'efficacité des investissements dans les espaces publics construits, tandis que la réhabilitation des quartiers est liée à des variables qui vont au-delà des infrastructures.

Cependant, il faut se demander quels habitants sont les protagonistes de cette appropriation et à quel niveau elle garantit une durabilité à long terme. À partir du travail de terrain, les réponses sont, d'un côté, que les habitants ayant participé au programme sont les vrais acteurs de l'appropriation des travaux ; et d'un autre côté, que la durabilité à long terme dépend d'autres éléments non-contrôlés par ces mêmes habitants : la délinquance, le manque de ressources pour l'entretien des infrastructures, l'inactivité des jeunes, la consommation de drogues et d'alcool, ces deux derniers éléments favorisant des comportements antisociaux. Voici quelques exemples provenant des témoignages des voisins :

« Le programme a planté des palmiers, mais maintenant il n'en reste aucun, tous ont été volés » (Carmen Meza, voisine de San Gregorio, membre du CVD, déléguée d'un secteur du quartier).

« Et voilà, nous avons encore des jeux au parc. Même étant en plastique, ils ont duré jusqu'à ce jour. Mais au début, ils ont essayé de brûler le toit ; mais des sources anonymes sont venues m'informer et moi, je suis allée chez la mère. J'ai lui dit, 's'il vous plaît voisine, ne brûle jamais les jeux, sinon après nous ne serons pas en mesure de faire quoi que ce soit. Son fils casse le parc, et vous savez, j'ai beaucoup travaillé pour l'obtenir, vous ne savez pas combien j'ai dû travailler » (María Basoalto, voisine de San Gregorio, membre du CVD, déléguée d'un secteur du quartier).

« Il y a quelques enfants qui cassent l'arbre du centre multifonctionnel, et les mères ? Où sont-elles ? Alors nous devons lui dire 'arrête de faire ça'. Mais quand nous ne sommes pas là-bas ? » (Gloria Quintalén, voisine d'El Porvenir, participante dans le PQMB, animatrice de l'association informelle autogérée Fénix del Porvenir).

« (...) ils se mettaient au dispositif d'eau du parc et prenaient de l'eau, et je leur ai dit que s'ils continuaient à le faire, j'allais appeler la police. Mais si vous faites un registre, il y a eu très peu de jeunes de La Granja, la plupart ont été d'autres communes » (Rosa Matus, voisine de San Gregorio, membre du CVD, déléguée d'un secteur du quartier).

« Avec mes amis nous recueillons toutes les ordures de la petite place, nous sommes les gardiens de la place, nous l'irriguons, nous allons chercher de l'eau chez moi, chez mon ami, chez un autre ami, comme ça » (Vicente « Bicho », enfant d'El Porvenir).

Le concept d'empowerment

La conclusion sur le déploiement plutôt modeste de l'approche participative lors du développement du programme – par rapport aux intentions déclarées lors de son installation –, fait que la discussion autour du concept d'*empowerment*, à savoir, le pouvoir d'agir des individus et des collectivités, perd du poids. Cependant, il est important de tirer quelques conclusions à partir des études de cas sur les diverses acceptions du terme *empowerment* : un **empowerment individuel** ou autonomisation, qui comporte une dimension subjective et intérieure, un sentiment de confiance en soi et en sa capacité à prendre la parole, à prendre des décisions, à développer une « conscience critique » et à mettre en œuvre les connaissances acquises au cours d'un processus, pour atteindre des objectifs personnels et collectifs ; un **empowerment collectif**, qui comporte un engagement interpersonnel ou organisationnel, le développement de la capacité d'« agir avec » et d'« agir sur » ; et un **empowerment politique** qui pose la question de la contribution à la société par le travail ou l'implication sociale en vue d'une transformation sociale (Gutiérrez, 1989, in Bacqué et Biewener, 2013).

Après une analyse des études de cas des deux quartiers, nous avons identifié trois manifestations évidentes d'*empowerment* : (i) l'audit social lors de la réalisation des travaux du programme ; (ii) un *empowerment* individuel grâce à la participation dans le programme ; et (iii) un *empowerment* collectif à partir des initiatives conçues par l'équipe opérationnelle d'*El Porvenir*. En ce qui concerne l'*empowerment* dans sa version politique, nous ne pouvons pas affirmer qu'il existe un engagement de ce type. Ce qui peut en relever correspond à quelques voisines militantes des partis politiques, mais il faudrait toutefois observer si leurs interactions se définissent par une vraie capacité de travail en vue d'une transformation sociale, ou plutôt par des dynamiques clientélistes, surtout avec les gouvernements locaux.

- (i) En premier lieu, dans le travail de terrain nous avons constaté un type d'*empowerment* mentionné par des fonctionnaires du MINVU, lié au **contrôle social** de la construction des espaces publics, notamment dans le cas de *San Gregorio*. Les membres de l'équipe interviewés mentionnent que les voisins du CVD ont été très « *empoderadas (empowered)* », en montrant une attitude d'autorité pour surveiller le fonctionnement correct des travaux de construction. Cela n'a pas été une tâche facile si l'on considère la probabilité élevée de vols de matériels. Les témoignages des différents acteurs du terrain coïncident à propos de ce type d'*empowerment* lié à la surveillance des travaux en construction par le programme.

« Bien que nous ne sommes pas payés, avec un salaire, nous mettons tout en œuvre pour nos quartiers. Je suis la déléguée du secteur 8 de ma chère población San Gregorio, où habitent tous 'les innommables'. Nous sommes ceux qui apparaissent à la télévision, mais pas nécessairement à cause des places, mais à cause de l'usage qu'eux (les innommables) donnent aux places. Mais de toute façon, je remercie tous mes voisins qui travaillent pendant que je dors. Moi, je leur suis reconnaissante, parce que grâce à eux, j'ai réussi à dormir. Parce que je suis de la población San Gregorio, une voisine qui se réveille

le matin pour aller travailler et qui dort la nuit, comme une personne normale. Mais comme ils aiment la soirée, je leur laisse prendre soin du ciment, du sable, de sorte que l'on peut construire une bonne place, que quand ils vont fumer un pétard, au moins ils aient un siège pour s'asseoir. Jamais un pavé n'est sorti, nous ont jamais volé une brouette de sable. Comment je l'ai fait ? Avec respect : 'Bonsoir Don José', 'Dites-moi voisine', 'vous savez, nous essayons de reconstruire le quartier, pourrais-je vous demander une faveur ? Vous savez, je dors la nuit'... 'Allez-vous dormir tranquille, chère voisine, je vais en prendre soin'. Et ce fut ainsi » (María Basoalto, voisine de San Gregorio, membre du CVD, déléguée d'un secteur du quartier).

« Les maîtres d'œuvre sont venus avec de mauvaises habitudes. Ils allaient offrir le ciment du programme aux maisons du quartier pour le vendre. Et moi, j'appelais Felipe : 'écoute, ils vendent du ciment ici' ; et Felipe 'ok, j'y vais'. Et je ne mens pas, en deux minutes Felipe arrivait ici. Puis j'allais avec mon cahier faire le rapport sur combien de ciment nous avons et combien nous manquait » (Berta Gálvez, voisine de San Gregorio, membre du CVD, déléguée d'un secteur du quartier).

« (...) le travail de contrôle social de tous les projets, où les mêmes personnes qui ont proposé, par exemple, un terrain polyvalent, qui ont voté pour le projet et qui ont gagné, après nous présentions l'entreprise qui allait construire le projet à la déléguée du secteur, et à la voisine qui était présente à ce moment-là. Alors nous avons commencé à empoderar (donner de l'autorité) aux voisins pour le contrôle social des travaux, pour surveiller et pour empoderarse (se responsabiliser ou s'approprier) de l'espace public, de la construction, en leur disant 'le travail qui est en train de se construire est le vôtre'. Et cet empoderamiento (empowerment) est important pour le futur entretien des travaux, ainsi que pour leur usage. Parce que finalement l'espace est le leur, ils voulaient cet espace, ils ont voté pour ça, ils l'ont obtenu et l'ont vu s'élever ; et en plus ils l'utilisent. Donc, l'espace public est maintenu dans le temps, ne s'oublie pas, ne se raye pas, ne se casse pas. Voilà l'empowerment qui a vraiment bien marché pour nous. Tu vois les mobiliers en béton, ils sont impeccables, évidemment avec quelques balles, c'est San Gregorio, mais les gens se sont engagés et en prennent soin » (Felipe Gallegos, architecte, chef d'équipe San Gregorio et chargé du Plan de Gestion des Travaux).

« L'empowerment se mêlait un peu avec la coresponsabilité, la prise en charge, s'organiser, élargir la participation à d'autres acteurs qui ne pouvaient pas être toujours les mêmes. Les fonctionnaires du programme ont beaucoup aussi parlé d'acquérir les connaissances nécessaires pour exercer les droits ou pour diriger les processus du programme. Par exemple, lors de l'exécution des travaux, il y avait une commission formée par les voisins du quartier. Cette commission surveillait l'avancement des travaux. Le programme leur a enseigné à lire les plans des travaux, les instruments juridiques d'urbanisation, la façon de surveiller, enfin, le contrôle social, le contrôle de la gestion, de l'argent. Cela était le discours, qui a également été une arme à double tranchant, parce qu'il était un peu... instrumental. Un autre sujet était l'entretien des ouvrages, pour qu'ils ne soient pas détruits, qu'ils s'utilisent réellement. Et pour accomplir cela on a créé les plans d'usage et de maintenance, qui dépendaient aussi des CVD. Le CVD devait avoir la capacité de communiquer avec la personne en charge à la municipalité, de l'unité de Nettoyage et d'Ornement, quelle qu'en soit l'unité, pour avertir si le service de ramassage des ordures, ou si l'autre service d'irrigation d'espaces verts, n'y était pas allé » (Verónica Tapia, chef d'équipe PQMB municipale dans la commune de San Joaquín, postérieurement fonctionnaire SEREMI RM).

L'empowerment lié à l'audit social des travaux de construction en cours, a été, dans la plupart du temps, un empowerment individuel : chaque voisine du quartier San Gregorio a accompli une fonction pour surveiller les travaux les plus proches de chez elle. Néanmoins,

dans des récits des voisines, nous pouvons aussi identifier quelques engagements interpersonnels organisés à leur propre initiative, montrant des capacités d'agir avec les autres sur des sujets liés au programme. La forte présence de l'équipe du *Quiero mi Barrio* ainsi que du programme culturel *Creando Chile en mi Barrio* s'est toutefois traduite par la création de nombreuses situations de rencontre par les équipes des deux programmes, ce qui ne permet pas de tirer de réelles conclusions sur l'intensité de cet *empowerment* collectif. La situation associative trouvée lors de notre travail de terrain nous porte à penser que ces engagements collectifs pendant la mise en œuvre du programme ont été plutôt conjoncturels.

- (ii) En deuxième lieu, nous avons trouvé des manifestations d'un **empowerment individuel**, c'est-à-dire, des personnes qui ont, soit obtenu des capacités, soit découvert des aptitudes de leadership, grâce à leur participation à la mise en œuvre du *Quiero mi Barrio*. Cet *empowerment* est individuel : il n'implique pas de renforcer intentionnellement les capacités d'un groupe en tant qu'association, mais passe par un travail plus spontané avec quelques personnes, membres du CVD. Ce sont des personnes qui se sont engagées fortement dans la mise en œuvre du programme et qui ont montré une motivation élevée, une disposition à apprendre et à se qualifier dans les sujets traités par le *Quiero mi Barrio*. Le cas le plus évident a été celui de la voisine María Basoalto du quartier *San Gregorio*. Mais apparemment il y a aussi d'autres quartiers où des membres des CVD ont commencé, par exemple, une carrière politique, grâce à leur participation dans le programme.

« María Basoalto, elle est très capable et elle le sait et le montre ; elle est super intelligente, rapide, avec une volonté de travail social très forte. Avec elle nous avons présenté un projet qui n'était pas dans la liste initiale. Mais elle l'a proposé à l'assemblée et finalement on a réussi à réhabiliter un méga espace (...) Elle était un leader naturel. Et elle continue à travailler. Elle a bien aimé le sujet. Elle a travaillé dans le centre culturel de la municipalité après » (Felipe Gallegos, architecte, chef d'équipe *San Gregorio* et chargé du Plan de Gestion des Travaux).

*« Felipe Gallegos, je l'adore, parce qu'il a bien profité de mon travail ! (en riant). Il m'a beaucoup enseigné, m'a obligé à faire toujours plus, à donner le meilleur de moi. Avant le *Quiero mi Barrio* je participais seulement en tant que trésorière à l'école de mes enfants. Mais avec le programme j'ai gagné une confiance en moi. Felipe m'a beaucoup aidée. En fait, il m'a posé un grand défi, quand la Claudita m'a dit juste le même jour, que j'allais représenter le CVD et que je devais parler en public ! Felipe ne me l'a dit pas avant pour que je ne puisse pas dire non. Mais il savait que je pouvais parler en public sans me préparer »* (María Basoalto, voisine de *San Gregorio*, membre du CVD, déléguée d'un secteur du quartier).

*« Maintenant nous sommes en train de découvrir que le programme a construit des capacités, qu'il a effectivement formé des dirigeants. Par exemple, pour les dernières élections municipales, se sont présentés environ 12 conseillers municipaux qui ont été membres de CVDs du *Quiero mi Barrio*, et qui appartiennent à différentes tendances politiques »* (Soledad González, chargée du plan de gestion sociale dans le bureau d'étude FOCO, ex coordinatrice des quartiers vulnérables du PQMB au SEREMI RM, dont *El Porvenir*, fonctionnaire du Programme Réhabilitation Quartiers – présent).

« (Le CVD a-t-il signifié une contribution à la participation des voisins ?) Oui, parce que les membres du CVD ont réalisé les tâches avec une bonne disponibilité, avec satisfaction, et avec une grande « croissance » personnelle pour chacun » (Équipe opérationnelle de San Gregorio, rapport final, résumé des opinions lors d'un groupe focale réalisé à la fin du programme).

Nous pouvons toutefois mettre en question la formation de cet *empowerment* individuel, et dire que les capacités de leadership étaient déjà été présentes dans les quartiers. C'est par exemple le cas de Corina Canelo, présidente du CVD de San Gregorio, présidente du Conseil de Quartier (*Junta de Vecinos*), militante du parti de la Démocratie Chrétienne depuis les années 90, et qui a été catéchiste à l'église du quartier pendant plus de 30 ans (entre autres). Néanmoins, il est difficile d'évaluer les vrais impacts du programme en ce qui concerne l'autonomisation des individus qui y ont participé. Nous avons seulement les témoignages des personnes ; dans la pratique, il n'a pas été possible d'observer à quel point ces personnes étaient engagés dans un travail communautaire ou associatif, au-delà de la simple appartenance aux associations traditionnelles du quartier (Conseil de quartier, association des mères, etc.).

Dans le cas de San Gregorio, nous avons trouvé un *empowerment* lié plutôt au contrôle social de la construction des travaux. Néanmoins, il est intéressant de constater que les opinions des membres de l'équipe coïncident avec les opinions des voisins enquêtés lors de l'évaluation finale du programme : ils reconnaissent la nécessité d'un appui futur pour le CVD.

« Mon problème comme architecte et comme chef d'équipe du quartier était qu'après il n'y avait pas un transfert du quartier à d'autres instances. Le programme est fini, tout simplement. Nous n'avons pas fait un suivi, voir comment le CVD a fonctionné après. Je crois que les habitants sont capables de prendre des décisions et de participer, mais les laisser tous seuls, seuls, c'est compliqué, parce qu'ils ont d'autres problèmes, d'autres besoins ; il faudrait les guider un peu, avoir une instance pour les appuyer, pour les autonomiser (empower) encore plus » (Felipe Gallegos, architecte, chef d'équipe San Gregorio et chargé du Plan de Gestion des Travaux).

« (Quelle amélioration pourrait-on introduire dans le programme Quiero mi Barrio ?) 'On devrait laisser une assistance professionnelle, un support pour le CVD, soit de la part du gouvernement central, soit de la municipalité. Parce que maintenant, nous sommes tous seuls' » (Équipe opérationnelle San Gregorio, Rapport final, systématisation des opinions lors d'un focus groupe réalisé à la fin du programme).

- (iii) En troisième lieu, nous avons identifié un **empowerment de type collectif** à partir des initiatives conçues par l'équipe opérationnelle d'*El Porvenir*. Parmi les activités du plan d'initiatives sociales incluses dans le rapport final du bureau d'étude SUR Profesionales, notamment pour accomplir l'objectif de « Participation, renforcement des associations et formation de leaders », nous pouvons mentionner une école de leaders du quartier, une école de moniteurs des colonies urbaines, la formation d'une association de santé *Manguelén*, par des femmes du quartier, et des ateliers sur la médiation communautaire et la résolution des conflits.

À partir des rapports du bureau d'étude, nous constatons les efforts réalisés pour l'installation de capacités associatives, particulièrement pour les jeunes et les femmes du quartier. Pour les premiers, l'équipe du *Quiero mi Barrio* a travaillé à la formation de leaders à partir de l'école de moniteurs de colonies urbaines. Les activités ont été nombreuses. Les méthodologies utilisées se sont orientées vers la formation de moniteurs pour l'autogestion d'initiatives sociales et culturelles qui puissent contribuer à la prévention des drogues. Les Colonies Urbaines ont même postulé et obtenu un fond du CONACE (Commission Nationale de Contrôle de Stupéfiants), avec le Conseil du quartier (*Junta de Vecinos*). Parmi les activités développées : des excursions au zoo, des écoles de troupes de musiciens, plusieurs ateliers d'échasses, de jonglerie, de danse, de masques. Pour les femmes, l'association de santé *Manguelén d'El Porvenir* a été légalement créée, en se connectant aussi avec un réseau de santé à niveau local.

Les résultats montrés dans les rapports du bureau d'étude dévoilent des impacts très positifs des deux initiatives associatives décrites, non seulement en ce qui concerne la formation de nouvelles associations, mais aussi la vie communautaire, plus active dans le quartier. À la fin de la Phase II du programme *Quiero mi Barrio*, le rapport de l'équipe du programme (octobre 2010) indiquait une évaluation positive quant à l'installation des notions de cogestion et de travail en réseau, c'est-à-dire, une gestion communautaire qui cherche à créer des alliances et des ressources hors du quartier, pour développer de futures initiatives sociales. Un résultat très positif a été l'établissement de connexions des nouveaux groupes du quartier à des réseaux de proximité. Par exemple, le groupe de santé *Manguelén* s'est connecté au réseau de l'association de santé du quartier *Santa Clara* et au centre public local médical (*consultorio*) Albertz ; et le groupe des Colonies Urbaines s'est connecté avec le « Réseau de l'Enfance »¹⁸⁹.

Néanmoins, ces résultats ont été à court terme. Lors de notre travail de terrain, l'association de santé, ainsi que les Colonies Urbaines, étaient inactives depuis la fin du programme. Pour la première, la raison déclarée par les membres a été le manque d'intérêt des femmes du quartier. Pour les deuxièmes, nous n'avons pas réussi à contacter les personnes engagées ; cependant, plusieurs voisins interviewés, ainsi que les membres de l'association *Fénix del Porvenir* avec lesquels nous en avons parlé, nous ont informés que la plupart de moniteurs étaient de consommateurs de drogue. En plus, les membres de *Fénix del Porvenir* ont arrêté de participer aux Colonies Urbaines quand d'autres habitants, en particulier María Ochoa¹⁹⁰, ont commencé à se former pour se transformer en éducatrice communautaire.

¹⁸⁹ Le Réseau de l'Enfance comprenait les institutions OPD et PPC. OPD : Bureau de Protection des Droits de l'Enfance, institution communale née en 2001, dépendante du service National des Mineurs (SENAME) et de la Municipalité de *Cerro Navia*, destinée à protéger aux enfants et jeunes qui se trouvent dans une situation d'exclusion sociale ou d'absence de droits. PPC : Programme Communautaire de Prévention « Enfance en communauté », programme financé par le Service National des Mineurs (SENAME), qui a pour but la prévention précoce des violations des droits des enfants et des jeunes, avec leur participation active. Né en 2009, le programme a été arrêté au début de 2015.

¹⁹⁰ Voisine mentionnée plusieurs fois par la plupart des interviewés de cette recherche, comme la responsable d'avoir volé équipement communautaire et pour créer des associations du quartier à fin d'obtenir bénéfices monétaires personnels, entre autres mauvaises pratiques.

« Les Colonies Urbaines ont fonctionné lorsque les types (du programme) étaient là. Sans José, les Colonies Urbaines n'ont pas marché. Après, on n'a pas fait plus d'activités. J'ai vu comment l'argent du programme s'est terminé et les Colonies n'étaient plus réalisés » (Nacho, jeune d'El Porvenir, membre de l'association *Fénix del Porvenir*).

« Nous avons essayé d'installer la polyclinique une fois de plus, cette fois avec l'association *Manguelén*, mais nous n'avons pas pu. Les gens du quartier sont venus lorsqu'on avait de l'argent, mais après, ils ne sont plus venus. Sans argent, il n'y a pas d'activités, ni de randonnées » (Gloria Quintalén, voisine d'El Porvenir, participante dans le PQMB, animatrice de l'association informelle autogérée *Fénix del Porvenir*).

« L'association *Manguelén* a disparu parce qu'il y a eu très peu de personnes qui y participaient, et le temps mobilisé pour l'organisation des activités était excessif. C'était impossible de maintenir l'association en fonctionnement par seulement deux personnes » (José Carvajal, Professionnel d'appui dans le plan de gestion sociale du programme *Quiero mi Barrio* dans *El Porvenir*, il a réalisé sa thèse d'anthropologie dans le quartier – il y a habité pendant quelques mois).

En effet, le rapport de l'équipe opérationnelle du bureau d'étude SUR Profesionales, juste après la deuxième phase du programme (octobre 2010), précisait que, bien qu'ils aient réussi à créer et organiser des nouveaux groupes communautaires, ils ont aussi observé que resurgissaient des rivalités historiques entre les associations du quartier, ce qui a affaibli les progrès réalisés en matière de développement associatif. L'équipe ajoute que la dynamique communautaire du quartier repose sur des fondations structurelles plus profondes qui nécessitent un processus à long terme. Les nouveaux groupes et dirigeants proposent effectivement des dynamiques relationnelles d'intégration et de mobilisation de consensus, mais celles-ci sont encore naissantes et fragiles par rapport aux dynamiques des groupes puissants qui se mobilisent à partir du conflit, où priment l'exclusion, l'autoritarisme, le clientélisme dans la relation avec les autorités locales, et la méfiance face à tout agent externe.

Néanmoins, au-delà de la situation associative formelle du quartier, les impacts du programme *Quiero mi Barrio* ont perduré dans la sphère informelle : un capital social qui s'auto-définit comme autonome et autogéré, et qui se déclare comme indépendant du *Quiero mi Barrio* et du secteur public en général : l'association *Fénix del Porvenir*. Après un examen des informations recueillies, nous constatons, toutefois, qu'il s'agit d'un groupe qui s'est articulé et renforcé grâce à la formation des Colonies Urbaines et à l'école de leaders du bureau d'étude SUR Profesionales en charge de l'exécution du programme dans le quartier. Composé principalement des mères, des jeunes et des enfants, la plupart des membres de *Fénix del Porvenir*, les jeunes, ont participé à quelques activités du programme *Quiero mi Barrio*, notamment au début du travail des Colonies Urbaines.

Les membres de cette association ainsi que son animatrice principale, Gloria Quintalén, relatent une histoire qui a commencé avant le programme *Quiero mi Barrio*. La contribution du programme *Quiero mi Barrio* n'est pas reconnue par ses membres d'une manière

évidente : une première raison est le besoin impératif de devenir indépendant des Colonies Urbaines créées par le *Quiero mi Barrio*, celles-ci ayant été cooptées par des habitants ayant des intérêts individuels ; une deuxième raison est que les membres de *Fénix del Porvenir* reconnaissent un lien et une action avec des **personnes** du programme, hors de la sphère officielle du travail réalisé. Ils reconnaissent des contacts informels, des déjeuners avec quelques membres de l'équipe, des rencontres occasionnelles, autant de situations dans lesquelles des conversations individualisées ont permis une connaissance plus profonde des valeurs et des motivations de quelques professionnels de l'équipe du programme. Cela a permis de construire **un rapport de confiance et des liens en parallèle au programme**. Bref, étant donné que la relation directe avec le programme impliquait d'être lié à des habitants corrompus du quartier qui avaient accaparé les espaces de participation du programme, l'association *Fénix del Porvenir* a préféré opter pour l'autogestion et l'autonomie.

*« Ils créent 'Fénix', association qui avant a été appelée 'RenaSer', et qui a disparu, encore une fois, pour de mauvaises pratiques. Il y a eu quelques dirigeantes qui ont eu des problèmes d'argent (détournement de fonds). Cela a fait que 'RenaSer' se brise. Dans cette association se sont même engagés plusieurs voisins. Alors, Gloria (Quintalén) se replie, parce qu'elle se rend compte que les toiles sont perdues, l'argent est perdu, et les relations sociales sont perdues. Puis 'Fénix' est né avec l'idée de 'la renaissance des cendres'. Gloria est l'animatrice, elle organise les réunions, les activités ; ils ont fait quelques ateliers de 'batucadas', ateliers d'échasses avec des enfants et des jeunes du quartier. Gloria et les garçons soulèvent la nécessité que la rue San Ambrosio soit pour les enfants. Voilà son discours en tant qu'association. Parce que tous les espaces sont extrêmement détériorés, et il n'y a pas d'espace de jeu. Il fut un temps où ils faisaient même de la capoeira, parce que l'une des filles du programme du PPC avait un frère qui pratiquait capoeira (...) indépendamment des conflits et des problèmes de communication dans le quartier, il y a des cas de jeunes qui commencent un nouveau projet social, qui a pour but d'organiser des espaces où les enfants, les jeunes et les adultes peuvent se rencontrer. Je pense qu'il y a certains phénomènes qui se produisent aujourd'hui et qui ont eu lieu lorsque le programme s'est développé, qui font que de nouvelles dynamiques ont été générées (...) et Gloria, elle est en train de conquérir cet espace (le Télécentre), parce que l'idée est de l'occuper (pour la bibliothèque communautaire) » (José Carvajal, Professionnel d'appui dans le plan de gestion sociale du programme *Quiero mi Barrio* dans *El Porvenir*, il a réalisé sa thèse d'anthropologie dans le quartier – il y a habité pendant quelques mois).*

*« On peut avoir les moyens, des centaines de milliers de pesos, mais à la fin, ce n'est pas important, en effet, c'est pire encore, parce que les habitants terminent par se battre à mort à cause de l'argent. L'autogestion est impossible dans ce contexte, elle est contradictoire venant de l'État. Parce que chaque fois que l'État vient avec son argent, le peu d'initiatives des habitants terminent ruinées. Les gens perdent le sens de la collaboration, d'entreprendre des choses par leur propre initiative, et commencent à avoir des conflits : 'quelqu'un a volé l'argent' ou 'non, on n'a plus d'argent, comment on va travailler maintenant'. On perd la créativité, la solidarité, l'esprit de faire les choses nous-mêmes, la capacité à s'engager » (Jaime Angulo, éducateur populaire, professionnel d'appui dans le plan de gestion sociale d'*El Porvenir*).*

L'association *Fénix del Porvenir* est créée entre les années 2011 et 2012, après la dissolution de l'association *RenaSer*. Les deux associations ont été formées par initiative du groupe lié

à Gloria Quintalén, habitant du quartier *El Porvenir*, ses enfants et leurs amis. Un des membres de l'équipe du programme dans le bureau d'étude SUR Profesionales, José Carvajal¹⁹¹, y a été très engagé. En effet, nous pouvons affirmer qu'à partir de la relation personnelle qu'il a établi avec la famille de Gloria Quintalén (il s'est devenu le parrain du plus jeune enfant), il a beaucoup influencé la formation de l'association. Il a été présent dans la mobilisation des habitants depuis le début, en organisant des activités de différente nature.

Ainsi, même si le programme s'est achevé à la fin de l'année 2010, les impacts du travail ont persisté au moins deux ans après. Apparemment, l'association *RenaSer* a travaillé avec le groupe pendant l'année 2011 et, vers la fin de l'année, elle s'est transformée en *Fénix del Porvenir*. Nous avons pu constater à travers les réseaux sociaux – surtout Facebook – que les activités plus massives ont commencé à la fin de l'année 2011, et elles ont continué au moins jusqu'à l'année 2014 avec l'inauguration de la bibliothèque communautaire installée dans l'espace qui avait été destiné au Téléc centre du Centre multifonctionnel construit par le *Quiero mi Barrio*. Après d'innombrables réunions avec le Conseil du quartier (*Junta de Vecinos*), ils ont réussi à obtenir l'autorisation de faire usage de cet espace sous-utilisé.

¹⁹¹ Anthropologue, Universidad Academia de Humanismo Cristiano. Il a appuyé le Plan de Gestion Sociale du programme *Quiero mi Barrio* mis en œuvre par le bureau SUR PROFESIONALES, entre septembre 2007 et décembre 2010, dans les quartiers *Santa Clara* et *El Porvenir*, *Cerro Navia*. Depuis l'année 2008 il a participé à des projets de recherche sociale et culturelle, ainsi qu'à la gestion et à la réalisation de projets avec des associations sociales et culturelles de base. Il travaille avec des jeunes et des enfants de *poblaciones* vulnérables stigmatisées, à travers des ateliers culturels à partir d'une approche d'éducation populaire.

Encadré N°27 : L'association Fénix del Porvenir en quelques phrases et images

« Fénix del Porvenir : a étudié à l'Université de la Rue »

« Bienvenue à la manif de ceux qui ne votent pas, mais qui luttent »

« Félicitations RenaSer pour l'autogestion, bonne route à vous ! »

« Jusqu'à ce que la dignité devienne une habitude »
Quelques associations amies de Fénix del Porvenir : Desde la Cuneta (Du bordu du trottoir), Los Pitbull, La Bandita del Chavo, Labarrancón Batucada, Rayén Mawida, País Mapuche (Pays Mapuche), Bibliothèque de la rue Graines Libertaines, Maison de la Culture Población La Legua, YMCA Cerro Navia, Murgalácticos, La Murga del que Sobra (la murga des inutiles), Grupo Sueños de Luna (Groupe Rêves de Lune), Los Pitufitos (Les Schtroumpfs).



Préparation du camp d'été, janvier 2012



Préparation de repas, janvier 2012



Batucada, 2012



Garçons et jeunes de Fénix del Porvenir devant le chantier du centre multifonctionnel du PQMB



Comptage des pièces de monnaie collectées

(Suite)



Campagne collecte de livres, 2013 (Texte : Fénix del Porvenir invite les voisins de la 'Pobla' à la campagne de collecte de livres pour notre bibliothèque communautaire. Samedi 10 août (2013) ... on aura des activités de loisirs. On vous attend avec votre livre à la place du quartier ! Culture est lecture. Apportez votre livre pour la réinsertion !)



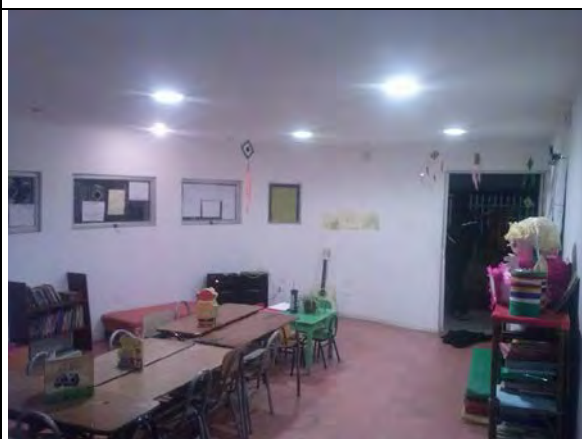
Campagne collecte de livres, 2013



Campagne collecte de livres, 2013



Réunion dans le télécentre pour l'organisation de la bibliothèque communautaire



Bibliothèque communautaire dans le Télécentre d'El Porvenir, mai 2014



Promenade Autogestion Communautaire, juillet 2014

En résumé, à partir des écoles de leaders et des Colonies Urbaines, ainsi que de l'installation de la notion d'autogestion dans *El Porvenir*, le bureau d'étude SUR Profesionales a réussi à construire un *empowerment collectif* qu'il n'a pas été possible de former dans d'autres quartiers du programme *Quiero mi Barrio*. Néanmoins, il faut être mesuré dans cette conclusion, en reconnaissant le rôle des différents acteurs dans ce processus :

- L'existence et le développement du programme *Quiero mi Barrio*, notamment de son approche participative qui a reconnu la valeur des associations et de la participation des habitants ;
- L'approche participative et sociale du bureau d'étude SUR Profesionales, celui-ci ayant une trajectoire reconnue en travail territorial et participatif, ainsi qu'une ligne de travail spécifique et permanente de formation à travers les écoles de leaders et d'autogestion ;
- L'engagement et la motivation des professionnels sociaux du bureau d'étude SUR Profesionales qui ont établi des relations sociales informelles, au-delà du programme, ce qui a aidé à la construction de confiance avec des habitants qui ne voulaient pas participer directement dans le programme ;
- Les synergies entre le travail proposé par le bureau d'étude SUR Profesionales et le « Réseau de l'Enfance », qui comprenait les activités et professionnels du Bureau de Protection des Droits de l'Enfance, et le Programme Communautaire de Prévention « Enfance en communauté », tous les deux étant des initiatives destinées à protéger les enfants et jeunes en situation d'exclusion sociale, à partir de la prévention précoce des violations des droits des enfants et des jeunes, entre autres ;
- La poursuite du travail d'un des membres de l'équipe du quartier, d'abord à partir de sa pratique professionnelle en anthropologie, et ensuite à partir d'une relation personnelle avec la famille d'une des voisines les plus engagées, pour travailler à la participation des enfants et des jeunes afin qu'ils échappent à la consommation des drogues ;
- Le contexte des mobilisations sociales et politiques déclenchées par le mouvement étudiant chilien de 2011, qui a provoqué un éveil de la société civile chilienne ;
- La continuation du travail du Réseau de l'Enfance, mais à partir d'autres réseaux locaux et de contacts informels et d'associations, notamment un réseau étendu des associations sociales, le « Réseau Communal de l'Enfance de *Cerro Navia* », auquel participent plusieurs associations locales de base – parmi lesquelles *Fénix del Porvenir* – connectées et autonomes par rapport au travail du gouvernement local.

Nous pouvons observer comment une particularité des sociétés latino-américaines se répète aussi dans cette deuxième étape d'étude du programme *Quiero mi Barrio* : les relations informelles et personnelles ont un rôle fondamental dans des processus formels et institutionnels. L'analyse de la généalogie du programme *Quiero mi Barrio* a montré que les contacts personnels avaient une importance cruciale pour la formulation et la conception du programme, quelquefois même plus d'importance que les processus « officiels » institutionnels. Pendant le développement du programme il en est de même : l'informel joue un rôle fondamental dans la construction des relations qui donnent une forme particulière au programme, et qui, à la fin, a un impact sur ses résultats.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Les interrogations par lesquelles cette recherche a commencé ont souffert des modifications pendant son déploiement. Au tout début, notre question portait sur le rôle des associations de la société civile dans la réhabilitation des quartiers défavorisés au Chili. À ce moment-là (année 2009), les actions des associations chiliennes dans le domaine étaient assez restreintes. Le changement de l'objet d'étude, du rôle de la société civile à l'examen du programme *Quiero mi Barrio*, reflète bien l'évolution de la construction du problème public autour des quartiers sensibles, ainsi que l'action publique chilienne des différents acteurs à leur égard. Étant donné qu'au Chili il n'existait pas encore une masse critique en termes de capacité, d'expertise et de ressources pour le travail socio-territorial en faveur des nombreuses zones urbaines socialement exclues, il a fallu commencer par étudier le premier programme public de réhabilitation des quartiers vulnérables, *Quiero mi Barrio* (2006 – 2010).

En conséquence, le but de cette recherche a bien été de comprendre ce programme public, car il symbolise une **innovation dans les politiques socio-urbaines chiliennes**. Mais la problématique de la recherche a également essayé de répondre à une question plus profonde : la façon dont le Chili agit contre la concentration spatiale des inégalités sociales ou « **fait société** » (Donzelot et al, 2003), c'est-à-dire, la manière dont il crée et maintient la cohésion sociale. La thèse relève donc de questionnements structurels liés aux rôles de l'État et de la société civile dans la construction, non seulement du **territoire** mais aussi de la **démocratie**. Pour ce faire, nous avons dû réviser les paradigmes pour expliquer le problème auquel nous voulions faire face, l'exclusion sociale urbaine étant le plus adéquat à notre avis.

La réhabilitation des quartiers exclus représente un type de mesure palliative face au problème de l'exclusion et de la fragmentation social urbaine, car elle ne s'attaque qu'à ses conséquences, et non aux causes. Cependant, à partir de l'année 2006, l'État chilien reconnaît qu'il existe un problème de concentration spatiale des inégalités et qu'il faut agir, et en plus, qu'il faut « **agir avec** » les habitants des territoires. Cette première action, quoique palliative, marque la volonté de l'État d'assumer sa responsabilité, ainsi qu'un signe donné à la reconnaissance de la démocratie participative. Mais, elle pourrait aussi seulement signifier que l'État est prêt à faire face à « un nouveau déficit » d'espaces publics, tandis que la participation des citoyens ne les reconnaît qu'en tant que consommateurs – et non en tant que sujets de droit –, dans une relation avec l'État qui est plus « mercantile » que politique. Autrement dit, une participation instrumentale, dépolitisée et privatisatrice.

Déchiffrer les vraies intentions de l'État est toutefois une tâche impossible, car celui-ci est une entité abstraite, composée de différents acteurs, représentations et cadres d'action. Les intentions sont donc multiples. C'est sur le processus collectif que nous nous sommes focalisés, en essayant de comprendre la complexité de l'action publique, toute au long de son cycle de vie. Dans ce contexte, le modèle d'analyse de Lascoumes et Le Galès a été d'une grande utilité. Les

variables de leur modèle – acteurs, cadres d'action, représentations, processus et résultats – ont été essentielles pour mieux comprendre le programme.

Également fructueux a été le regard croisé sur les expériences de réhabilitation de quartiers aux États-Unis et en France – en tant que types idéaux. De cet exercice nous avons retenu la présence d'un dilemme entre les rôles de la société civile et de l'État, qui s'applique aussi au cas chilien : les intentions d'un *empowerment* des habitants avec le risque du retrait de l'État (proche du modèle de société étatsunien) ; ou bien, un État fort et engagé avec le risque d'une instrumentalisation de la participation (proche du modèle de société français).

La principale conclusion de la thèse est que, **lors du programme *Quiero mi Barrio*, une approche participative (incomplète) a fini par absorber l'approche territoriale proposée.** Cela ne veut pas dire qu'il n'a pas existé un travail territorial, mais que les interventions ont plutôt répondu à une territorialisation d'une nouvelle offre de services urbains que le MINVU avait déjà commencé à travailler bien avant. Le programme a travaillé à une intégration sociale à l'intérieur des quartiers – par l'amélioration des relations de voisinage –, plutôt qu'à une intégration sociale urbaine des quartiers au reste de la ville. La question de la ségrégation ou de la fragmentation socio-urbaine, cœur du problème originel, a été mise de côté, et n'a été reprise qu'à la fin de la période 2006-2010. Il faut toutefois comprendre que ce résultat n'est pas le produit d'une décision unilatérale, mais d'un processus complexe et collectif, auquel participent « géniteurs », décideurs, praticiens et habitants.

Cette conclusion requiert aussi de passer en revue l'approche territoriale, entendue comme le traitement d'un problème public dans l'espace géographique où il se produit, à travers un ciblage territorial des ressources et d'actions compréhensives. La question qui se pose est de savoir si cette approche est faisable dans la pratique. Particulièrement, est-il possible de répondre d'une manière globale aux problèmes des territoires défavorisés ? Est-il vraiment possible de réaliser un travail multiministériel ? Nous avons réalisé des entretiens avec 26 professionnels décideurs, avec 11 professionnels praticiens, avec plus de 15 habitants des deux quartiers étudiés, ainsi que nous avons parcouru d'autres expériences dans le contexte chilien et ailleurs, et la question de savoir s'il est vraiment possible de mettre en œuvre un réelle approche territoriale demeure. D'autres se posent sur les conséquences d'un abandon d'un travail de ce type, étant donné sa complexité : est-il « moralement » acceptable de l'abandonner ? La réponse se trouve, certainement, dans les principes de la démocratie et de la cohésion sociale d'une société.

Au Chili, les réponses trouvées à la question de la complexité de l'approche territoriale, vont de la création d'un ministère du territoire jusqu'au renforcement des attributions des gouvernements locaux. Nous ne sommes pas en position de choisir un cadre d'action précis, mais nous pouvons identifier les multiples difficultés de ces deux propositions, notamment de type politique. Toutes les unités d'administration publiques, qu'il s'agisse des ministères ou des municipalités, dépendent d'un critère politique : celui de gagner des voix. Le travail territorial implique d'être proche des votants, encore plus, proche avec des ressources fraîches. L'administration qui a la responsabilité du travail territorial profite largement les bénéfices politiques des investissements. C'est pour cette raison que nous argumentons qu'une véritable approche territoriale ne doit pas être dans les mains d'une seule institution mais d'un système d'appui institutionnel, la gouvernance territoriale multi-échelle étant un mécanisme d'action qui

rend mieux compte du processus nécessaire à un travail qui ne peut pas se débarrasser de sa complexité : le problème des quartiers désavantagés est toujours global. En effet, le programme *Quiero mi Barrio* a montré comment le problème originel des « Avec Abri » revient comme un boomerang.

En outre, la prédominance de l'approche participative du programme *Quiero mi Barrio* par rapport à la territoriale, s'explique par trois raisons. Primo, des raisons **politico-partisanes** : d'abord, le besoin de se débarrasser du problème urbain d'origine des « Avec Abris », stratégie qui répondrait à une décision lors de la campagne électorale de Bachelet en 2005, de masquer les effets négatifs de la politique de logement social précédente, provoqués par la même coalition, déjà assez contestée. Ensuite, la suprématie du style politique de Michelle Bachelet défini comme « le gouvernement des citoyens », la Sous-secrétaire du MINVU devant proposer un programme plus participatif. Une intervention de type « régénération urbaine » pouvait mieux répondre à l'intégration des quartiers au reste de la ville (déségrégation), mais cela impliquerait des interventions à une plus grande échelle, par exemple, de grands travaux d'infrastructure, ceux-ci associés plutôt au style politique de Ricardo Lagos duquel Bachelet devait se distinguer.

Secundo, nous avons constaté des raisons **économiques-structurelles** pour expliquer la prédominance de l'enjeu participatif du programme *Quiero mi Barrio*, avec la prépondérance d'un État largement axé sur le contrôle strict des dépenses publiques. Le discours lors de la campagne de Bachelet et de son administration, reconnaissait que la situation économique du pays permettait de « desserrer la ceinture » et de dépenser plus dans le secteur social. Néanmoins, l'État chilien était encore un modèle d'État *subventionneur*, qui cherche l'externalisation d'un ensemble de fonctions, ainsi qu'une déréglementation des marchés et, le plus important, une stricte discipline budgétaire. Les projets de régénération urbaine sont coûteux, comme l'avait montré le cas paradigmatique de *Rivera Norte*, ils impliquent donc une évaluation beaucoup plus minutieuse des coûts et des bénéfices pour leur justification.

Tertio, des raisons **pragmatiques** ont été identifiées, ou l'impossibilité de mettre en place une approche territoriale globale dans 200 quartiers à partir d'un seul secteur ministériel de l'État pendant un mandat politique de seulement quatre ans. Autrement dit, les délais étaient trop réduits, ainsi que les ressources humaines du ministère du Logement et de l'Urbanisme, car il n'existait pas assez de professionnels pour un travail global dans les territoires. Bref, un secteur public non préparé pour assumer une tâche d'une telle magnitude.

Néanmoins, bien que l'approche territoriale proposée ait été subordonnée à la participative, les problèmes d'exclusion et de fragmentation sociale urbaine, de détérioration des logements sociaux, en définitive, l'inévitable complexité du problème des « Avec Abri » auquel le programme a fait face, est devenue un facteur incontournable à prendre en compte. En effet, dans les reformulations du programme des quartiers vulnérables après 2010, nous avons constaté la prise en compte des différentes échelles d'intervention, ce qui montre la reconnaissance de cette multi-dimensionnalité (logement, quartier, zones vulnérables)¹⁹².

¹⁹² Le programme dans sa version 2014-2018 cherche l'amélioration globale du quartier, y compris le logement. Peuvent en bénéficier tous les logements qui se trouvent dans le polygone du quartier choisi,

D'autre part, deux raisons nous amènent à affirmer que, malgré les énormes efforts réalisés, l'approche participative n'a pas été totalement aboutie. Premièrement, des causes **sociopolitiques**, car l'exclusion sociale au Chili est liée à une cohésion sociale chilienne *inachevée* dans laquelle la participation citoyenne « dans la mesure du possible » (comme la démocratie pendant les années 90), est restée sous le contrôle de la technocratie et des élites politiques et techniques. « Le pouvoir de la nuit » du 19^{ème} siècle, soit un pouvoir basé sur la peur de l'autorité (le « poids ») et sur l'inertie du *populacho* (populace) (la « nuit »), évoque la passivité des masses et l'oppression par les classes dominantes, comme une dynamique sociale toujours valable.

Deuxièmement, des facteurs **sociocommunautaires** qui ont détourné les intentions initiales de l'enjeu participatif, d'une intégration sociale à l'intérieur des quartiers qui permettrait d'associer les habitants à une gestion communautaire durable des espaces publics construits, vers un objectif plus modeste d'amélioration de la convivialité citoyenne face aux problèmes de confiance et d'absence de liens de voisinage et d'identité de quartier. Les mauvais rapports de voisinage tiennent aussi à des raisons **psychosociales**, comme la dépression provoquée par l'enfermement dans le cas des femmes, ou les différentes manifestations de violence psychologique et/ou physique vécue dans les quartiers (soit violence intrafamiliale, viol, pédophilie, etc.). Le renforcement de la société civile n'est pas suffisant, la réalité de l'exclusion sociale urbaine obligeant à un travail préalable avec les habitants : un travail de « réparation » psychologique, pour utiliser les mots de plusieurs praticiens interviewés.

Les derniers éléments qui expliquent le non aboutissement de l'approche participative du programme *Quiero mi Barrio*, sont – en grande partie – le résultat de l'évolution sociopolitique après 17 ans de dictature, suivis de 20 ans d'une démocratie « négociée » entre la Concertation des partis pour la démocratie, les militaires et la droite politique, qui a impliqué une forte démobilisation de la société civile. D'autres facteurs et processus s'y sont certes ajoutés, comme la ségrégation, la stigmatisation et l'insécurité dans les quartiers défavorisés, ainsi que l'individuation des sociétés contemporaines (quoique l'on peut argumenter que celles-ci sont aussi le produit des logiques de marché et de consommation introduites par la dictature). Autrement dit, nous considérons que la démobilisation de la société civile chilienne n'est pas le seul produit de la répression par la dictature de Pinochet ni du désengagement provoqué par la Concertation des partis pour la démocratie, mais le résultat d'une longue histoire d'un ordre social fragile.

Bref, le programme *Quiero mi Barrio* apparaît comme un programme participatif **d'amélioration des espaces publics**, plus que comme un programme de réhabilitation globale de quartiers vulnérables, tel qu'il a été énoncé au début. Cette conclusion découle principalement de l'étude des deux quartiers, *El Porvenir* et *San Gregorio*, mais aussi des opinions de plusieurs interlocuteurs lors du travail de terrain. Les plans de gestion des travaux et de gestion sociale ont été le vrai cadre dans lequel l'action publique s'est développée, le deuxième étant un complément pour une meilleure exécution des travaux d'infrastructure. Certes, il y a eu des cas où le plan de gestion sociale a eu des résultats suffisamment robustes pour dire qu'il a suivi un chemin autonome. Néanmoins, en générale (selon plusieurs interlocuteurs, décideurs et

mais après un processus de sélection, le programme priorise selon des critères de sécurité et d'habitabilité des logements.

praticiens), et notamment dans les deux cas observés, le plan de gestion sociale s'est transformé en un plan d'activités sociales pour animer la participation citoyenne lors de la mise en œuvre du programme.

Pour ce qui est de l'enjeu territorial, après une relecture des opinions des voisins interviewés et des évaluations réalisées à la fin du programme par les bureaux d'études, nous constatons que, à la question de savoir si le programme a participé à la réhabilitation du quartier, la plupart des voisins répondent affirmativement ; et pourtant, au moment de préciser la nature de cette réhabilitation, la plupart de voisins répondent : les éclairages publics, les promenades piétonnes, les terrains sportifs, c'est-à-dire, l'amélioration des espaces publics.

L'approche participative du programme, pour sa part, a dû se soumettre à des reformulations pour mieux répondre à ce que le programme était vraiment en train de réaliser. Si quelques dimensions de l'enjeu participatif se sont plus ou moins accomplies, telles que la valorisation des associations de la société civile et l'effort pour reconstituer la confiance envers les institutions publiques, le modèle d'intervention « avec les habitants », n'a pas eu la même fortune. La coproduction souhaitée avec les habitants a été plutôt un outil d'audit social pendant la construction des travaux. Des capacités ont peut-être pu être installées, mais d'une manière limitée et exceptionnelle, chez certains voisins en tant qu'individus, et à court terme.

Ces évolutions du programme ont à voir avec un processus dialectique résultant des décisions et des pratiques, non seulement des décideurs, mais aussi des autres acteurs impliqués : les équipes opérationnelles et les habitants. Leurs actions ont eu un effet sur les stratégies suivies par les décideurs. Le programme a ainsi bénéficié d'un retour d'informations venant d'en bas, même si le programme a été formulé d'en haut.

Ce processus du feedback n'a pas toujours été possible ou dénué de conflits. Les intérêts, motivations et conditions d'action des acteurs ont évidemment montré beaucoup de divergences. À partir du modèle d'analyse de l'action publique de Lascoumes et Le Galès (2012), une analyse triangulée permet d'apprécier les écarts entre acteurs : les différences et les ressemblances entre les deux « mondes », la généalogie de la politique et son développement, pour ce qui est des discours, des idées, des cadres d'action (normes, procédures, instruments), des caractéristiques des acteurs engagés, etc.

En résumé, nous pouvons affirmer que les réalités des décideurs et des habitants sont largement éloignées l'une de l'autre : ceux qui ont créé le programme manquent d'un contact plus étroit et régulier avec les habitants et leurs territoires. Les décideurs visitent très peu les quartiers vulnérables si l'on considère le poids de leurs décisions ; les fonctionnaires du ministère de Logement et de l'Urbanisme du niveau national qui formulent les Termes de Référence, fréquentent les quartiers d'une manière intermittente, n'ont pas une vision détaillée des processus, à la différence des équipes opérationnelles et des praticiens. À cela s'ajoute le fait que les rapports effectués par les équipes des quartiers ne proposent pas des analyses plus profondes, à exception du bureau d'étude SUR Professionales, qui consacre un espace pour la réflexion, notamment dans les rapports après chaque phase du programme. En conséquence, les décideurs reçoivent très peu d'information sur les apprentissages des processus, mais plutôt sur la mise en œuvre et les résultats du programme.

Néanmoins, *Quiero mi Barrio* a effectué des efforts évidents pour essayer d'apprendre de la réalité. Les fonctionnaires mentionnent plusieurs instances d'échange avec le monde académique et les « experts » venant des organisations internationales, de panels ou comités formés à cet effet. Pareillement, le programme a effectué plusieurs évaluations pour réviser la méthode, faire des analyses institutionnelles, etc. Malgré tous ces efforts, les professionnels « de terrain » n'ont pas disposé des instances pour partager leurs apprentissages et leurs impressions sur le processus vécus.

Personnellement, j'ai remarqué une grande richesse d'expériences relatées par les praticiens interviewés, la formulation de critiques accompagnées d'explications méticuleuses, des témoignages sur des variables jamais considérées... des parcours de formation qui ont aussi aidé largement à construire les apprentissages. À cet égard, nous présentons plus bas les bénéfices, pour tous les acteurs, de la coopération permanente avec les praticiens, qui sont en plus, les professionnels plus faiblement rémunérés et moins appréciés, et pourtant ceux qui font la partie la plus difficile du travail...

Finalement, il est intéressant de remarquer un certain « cycle de complexité », dans lequel, au début du programme, les décideurs abordent la complexité de la réalité des quartiers en essayant des interventions multidimensionnelles et globales, au moins au niveau de discours ; et après, lors du développement du programme, ces sont les habitants qui réinstallent la question de la complexité : même si le programme et, en général l'État, aspirent à une simplification de la réalité pour focaliser des ressources, pour mieux définir les interventions et pour les évaluer, les problèmes vécus par les habitants des quartiers défavorisés resurgissent, en boomerang sur l'institution publique.

En définitive, plutôt que de vouloir conclure sur le processus de généalogie et de développement du programme *Quiero mi Barrio*, nous pouvons souligner l'existence d'apprentissages à partir d'une action publique novatrice qui n'est pas encore aboutie. En tant qu'innovation, le programme a ouvert les portes à une action publique chilienne de quartiers défavorisés qui commence à peine à se profiler. Il est donc l'un des premiers pas d'un processus de changement des politiques socio-urbaines chiliennes. Ce premier pas a toutefois réussi à **changer le référentiel** (Müller, 2000) des politiques chiliennes de logement et urbaine, de la satisfaction de la « **quantité** » (réduction des déficits de logements principalement), à la considération de standards de « **qualité** ». Il a aussi réussi à introduire la participation des habitants comme un processus indispensable pour la réhabilitation des quartiers.

À partir des résultats de la recherche, nous voulons ouvrir sur quelques réflexions plus personnelles pour la réhabilitation des quartiers défavorisés dans les domaines de la recherche et des politiques publiques chiliennes, ainsi que sur quelques réflexions sur la manière dont le Chili agit contre l'exclusion sociale urbaine ou « fait société » et les rôles de l'État et de la société civile dans cette tâche.

Quelques recommandations pour la réhabilitation des quartiers défavorisés dans les domaines de la recherche et des politiques publiques chiliennes

Le résultat le plus important de l'analyse de l'action publique étudiée dans cette recherche est que **la réhabilitation globale des quartiers défavorisés n'est pas réalisable par un seul programme public** :

- Les solutions globales ne sont pas faisables ; en lien et place d'une approche territoriale globale on observe plutôt une territorialisation des dépenses publiques ministérielles, quelquefois coordonnée, cette coordination n'étant jamais suffisante pour répondre à la complexité du problème...
- ... Puisque le problème des quartiers défavorisés est toujours « global » ;
- D'où l'impératif d'un véritable travail interdisciplinaire et d'échanges permanents entre chercheurs et praticiens ;
- Et l'impératif de développer un système d'appui institutionnel riche et varié pour la réhabilitation des quartiers défavorisés, c'est-à-dire, une plateforme institutionnelle capable de déclencher des processus participatifs et collaboratifs, plutôt que des structures fixes, ce qui nous amène au concept d'une gouvernance démocratique territoriale.

L'urbain ne peut pas prendre en charge tous les domaines tels que l'éducationnel, la santé, l'emploi, etc. Mais l'urbain est aujourd'hui la scène dans laquelle se passent les problèmes sociaux, l'exclusion sociale urbaine répondant inévitablement à une problématique multidimensionnelle. En conséquence, ce sont les institutions liées à l'urbain qui doivent coordonner des actions pour répondre à des villes de plus en plus complexes. D'où l'importance d'analyser l'action publique au-delà des simples évaluations des programmes, de s'appuyer sur des exemples étrangers, de réaliser des études comparatives.

La réponse ne tient pas à un dispositif ou programme public plus ou moins à succès, ni à un acteur plus ou moins puissant. La réponse est liée à la manière dont on peut développer un **processus**, reposant sur une multiplicité d'acteurs, de disciplines, une diversité d'institutions... il s'agit de favoriser un **système collaboratif** avec les différents acteurs d'un territoire donné, une sorte de plateforme d'acteurs en rapport avec l'habitat. Dans ce contexte, il n'est pas possible d'imaginer une structure unique et centrale, car chaque territoire et ses échelles d'intervention nécessaires par rapport au problème, a besoin d'une structure propre.

Lors de la recherche, nous avons constaté là où des réseaux collaboratifs sont mis en place, l'action publique tend à être plus efficace et plus globale. Dans les cas des quartiers *El Porvenir* et *San Gregorio*, on peut observer des tentatives à cet égard. Pour le premier, l'exemple le plus remarquable est celui des « Colonies Urbaines », lesquelles ont réuni – parmi d'autres – les efforts d'autres institutions de proximité au sujet de l'enfance et la jeunesse, mais aussi des

écoles de leaders du bureau d'étude SUR Profesionales en charge de l'exécution du programme *Quiero mi Barrio* dans le quartier. Pour le deuxième quartier, l'exemple d'un travail collaboratif qui a entraîné une certaine globalité de l'action publique, a tenu à la constante coordination de l'équipe municipale du programme *Quiero mi Barrio* avec les autres unités fonctionnelles du gouvernement local. Cette coordination a aussi permis de dépasser la frontière locale, en ayant aussi une coordination interministérielle à niveau régional.

Développer des réseaux collaboratifs, institutionnels et non institutionnels, peut paraître évident, mais dans le contexte chilien, l'élaboration de cette conclusion comme une proposition possible implique un long chemin. Dans les cas de la France et des États-Unis, il existe des réseaux collaboratifs plus ou moins institutionnalisés. Dans le cas chilien, le développement de fondations et d'organisations qui travaillent les questions urbaines, n'a commencé qu'il y a seulement quelques années. Lors de la réalisation de cette thèse, nous avons identifié une importante augmentation du nombre d'organismes intéressés par les questions de l'habitat, des quartiers vulnérables, etc.

Encore plus, la question urbaine (ou plutôt la nouvelle question urbaine) est venue s'installer avec un dynamisme particulier ces dernières années, avec des dispositifs urbains – notamment des nouveaux programmes – non seulement au sein du ministère du Logement et de l'Urbanisme, mais aussi dans d'autres secteurs, par exemple, le ministère du Développement Social (avec le programme *MÁS Territorio*). Et ce n'est pas seulement la question urbaine, mais aussi l'enjeu participatif qui a éclaté avec force. Les conclusions et propositions que nous avançons dans ces dernières pages semblent donc être en cohérence avec l'actuel contexte chilien.

Nous voulons préciser davantage nos idées sur la promotion d'un système d'appui institutionnel riche et varié et sur la gouvernance démocratique territoriale, comme stratégies et cadres de travail pour la réhabilitation des quartiers qui souffrent d'exclusion sociale urbaine. Premièrement, on peut s'inspirer du concept de « biodiversité » pour argumenter l'importance d'un système d'appui institutionnel hétérogène : ce n'est pas seulement la quantité mais aussi la variété et la variabilité des organisations qui jouent un rôle fondamental dans le fonctionnement d'un système dans lequel les habitants, le secteur public (état), le secteur privé avec et sans but lucratif, soient parties prenantes des processus de décisions liés à leur territoire.

L'expérience étatsunienne est intéressante par rapport à cette dimension : le système institutionnel du développement communautaire répond à une configuration d'organisations de développement communautaire axées sur le quartier, soutenues par un réseau d'organisations au niveau de la ville, et des intermédiaires nationaux qui permettent aux organisations localisées dans les quartiers de produire efficacement des logements abordables et de travailler au développement communautaire (Keyes and Vidal, 2005). Nous pouvons ajouter une diversité organisationnelle au niveau de quartier : on peut trouver les CDC ou corporations de développement communautaire, qui sont différentes des groupes de base (*grassroots groups*), des organisations religieuses (*faith-based*), des coalitions d'organisations à but non lucratif, parmi d'autres.

Deuxièmement, cette « biodiversité » institutionnelle est intimement liée au modèle de gouvernance démocratique territoriale, dans lequel la participation représente la façon inéluctable d'agir, parce qu'elle est la méthode à partir de laquelle il est possible d'observer un équilibre de pouvoir entre les différentes parties intéressées aux processus de décision sur un territoire donné. C'est la même diversité d'acteurs et d'intérêts qui protège l'équilibre des pouvoirs dans les négociations et les stratégies utilisées pour produire des accords. On peut ainsi imaginer des associations, organisations, fondations, coalitions, c'est-à-dire, des organismes de diverse taille, connectés les uns aux autres de manière non définie préalablement.

Finalement, un système d'appui institutionnel pour la réhabilitation de quartiers vulnérables ne peut pas être conçu d'en haut. Si l'on peut trouver des initiatives locales dans les quartiers populaires, elles sont toutefois très faibles par rapport à l'ampleur du problème de l'exclusion sociale urbaine. C'est pour cette raison qu'il faut aussi favoriser la création de plateformes organisationnelles au niveau du territoire pour assurer des processus de réhabilitation des quartiers, ainsi que l'institutionnalisation des pratiques collaboratives existantes. Néanmoins, et en poursuivant avec le principe de biodiversité institutionnel, il est nécessaire de rappeler que l'institutionnalisation peut aussi entraîner une privatisation de l'État social, comme dans le cas du développement communautaire aux États-Unis, dans lequel les organisations communautaires sont subventionnées pour assurer des services de base à la population dans les zones franches ou *empowerment zones*. En effet, la professionnalisation exagérée et la transformation des organisations communautaires en simples intermédiaires publics, est une des critiques les plus fortes faites au mouvement communautaire, car l'*empowerment* originel s'est transformé en un outil néolibéral (Talpin, 2013).

D'où l'importance du *community organizing*, lequel, dans le cas de cette recherche, est représenté par les principes d'autogestion et d'autonomie. Toujours en lien avec l'idée de biodiversité institutionnelle, nous pensons qu'il est nécessaire de respecter les associations autonomes qui veulent travailler d'une manière autogérée. Il faut donc trouver la manière dont elles peuvent trouver des moyens non publics pour renforcer leur indépendance et leur rôle de contre-pouvoir.

En résumé, et tel que l'a affirmé l'urbaniste John Friedman, pour construire des villes plus justes et durables, il est nécessaire de connecter connaissance et action à travers des processus participatifs qui peuvent façonner différentes institutionnalités, mais, in fine, une institutionnalisation est indispensable. Nous y ajoutons, toutefois, qu'il existera toujours des formes associatives informelles qui ne veulent pas être institutionnalisées, et que cela fait partie de la biodiversité essentielle à un système d'appui institutionnel dans un modèle de gouvernance démocratique territoriale.

Nous voulons également finaliser nos recommandations pour la réhabilitation chilienne des quartiers défavorisés, par la **nécessité d'un véritable travail interdisciplinaire ainsi que des échanges permanents entre chercheurs et praticiens**. Un des résultats les plus importants de la recherche provient de la façon dont elle tente de comprendre une action publique urbaine novatrice. La thèse adopte une approche « descendante » (visions des décideurs) et une approche « ascendante » (visions des équipes opérationnelles et des habitants). Concernant cette approche à double entrée, on doit souligner la nécessité d'une transformation dans le dialogue entre

disciplines et professions impliquées dans la production de l'habitat, notamment, l'impératif d'un vrai travail interdisciplinaire, dans lequel – entre autres – l'on cesse de faire référence aux habitants comme un « objet d'étude », du côté chercheurs, ou comme « bénéficiaires », du côté professionnels.

Cela est d'autant plus sensible qu'au Chili les « Avec Abri », ou « pauvres urbains de deuxième génération », sont un groupe de la société dépourvu de porte-parole, sans groupe politique ou mouvement social qui les représente pour exiger leurs droits. Rappelons que les exclus n'ont pas une identité homogène ; le chômeur, le jeune « en galère », la femme du quartier stigmatisée connaissent tous une situation d'exclusion sociale, mais cela ne signifie pas qu'ils constituent une classe sociale. Si nous ajoutons la désespérance et le sentiment d'abandon, cela peut déboucher sur des violences urbaines et des explosions sociales. Les chercheurs et les professionnels qui travaillent sur le sujet des quartiers défavorisés ont une responsabilité sociale, en qualité d'acteurs mais aussi en tant que citoyens *favorisés*.

En ce qui concerne la relation entre la « réalité » et le chercheur, il existe un décalage qui ne me semble pas éthique : dans le contexte chilien, où les inégalités sociales sont persistantes et dans un monde où nous, les chercheurs, sommes des citoyens intégrés – ou même hyper-intégrés – est-il éthique de continuer à parler de la distance entre l'« objet » d'étude et le chercheur, quand ce chercheur gagne son salaire « grâce à » la situation de pauvreté et de déqualification dont souffrent les habitants observés ? Quel est le rôle de la recherche pour aller au-delà d'une contribution à la connaissance et collaborer à une transformation sociale qu'elle-même a affirmé nécessaire depuis longtemps ? Est-ce que c'est le seul secteur public qui doit les prendre en charge ? Comment les universités chiliennes enseignent aux futurs professionnels qui construisent la ville ? Est-ce que les personnes qui font de la recherche sur les quartiers défavorisés connaissent vraiment ces réalités et ces situations sociales ? Ces sujets sont formulés sous la forme de questions, mais ils incarnent, à vrai dire, des critiques au monde « des experts » au Chili, éloignés des réalités d'exclusion, situation qui ne fait qu'aggraver les inégalités sociales dans le pays.

Bref, c'est à un nouveau type de relation entre le chercheur et la réalité que nous appelons, dans laquelle cette dernière ne soit pas instrumentalisée par le chercheur, mais où le chercheur puisse participer au changement social. Cette conclusion est absolument en ligne avec les affirmations de Jaillot (2014) et les propositions de Bacqué et Mechmache (2013) sur la nécessité de réseaux collaboratifs, d'une recherche-action, de l'ouverture des universités à la société civile, et d'une institutionnalisation de cette collaboration. On voudrait aussi voir le Chili marcher bientôt dans cette direction...

« Les meilleures réponses aux problèmes du logement naîtront d'approches interdisciplinaires ainsi que d'échanges permanents et de coopérations approfondies avec les praticiens. Ils nous donnent accès à leur expertise, à leur connaissance des réalités du terrain, à une multitude de données qui nous sont indispensables, poursuit-elle. Le chercheur ne vit plus dans sa tour d'ivoire... l'apport de la recherche devra pouvoir contribuer à l'efficacité des politiques publiques » (Jaillot, 2014).

« Les universités en particulier cherchent à s'ancrer dans leurs territoires, à développer des collaborations de recherche et de formation mais elles restent encore peu ouvertes à la société civile. Les questions de leur responsabilité sociale et de l'existence d'une science citoyenne s'imposent aujourd'hui comme des enjeux majeurs pour la démocratie. Une série de pratiques existent déjà en ce sens ; il convient de les appuyer institutionnellement » (Bacqué et Mechmache, 2013).

Dans le contexte chilien, on se demande comment les institutions liées au programme *Quiero mi Barrio* ont recueilli et systématisé les apports des équipes opérationnelles. De la même façon, et en suivant les auteures citées, le rôle d'un chercheur est de produire de la connaissance, mais il est de sa responsabilité de la diffuser et de la rendre accessible, en participant au débat citoyen. Cette thèse ouvre sur ce défi, car la contribution de la recherche devrait pouvoir contribuer à l'efficacité des politiques publiques urbaines au Chili (Jaillet, 2014). Nous pouvons y ajouter la **nécessité d'une recherche-action dans les quartiers populaires**.

Il existe un proverbe en espagnol qui dit : « Des yeux qui ne voient pas, un cœur qui ne sent pas ». La recherche-action et l'implication des universités chiliennes sur des questions sociales peuvent aider à former des professionnels socialement plus engagés qui pourront aussi contribuer à la diminution des inégalités sociales scandaleusement élevées.

Le regard croisé entre les États-Unis et la France : quelques apports pour la réhabilitation chilienne de quartiers vulnérables

Nous avons mentionné que le dilemme entre les rôles de la société civile et de l'État observé à partir de ce regard croisé, s'applique aussi au cas chilien : les intentions d'un *empowerment* des habitants avec la menace du retrait de l'État (proche du modèle de société étatsunien) ; ou bien, un État solide et mobilisé avec la menace d'une instrumentalisation de la participation (proche du modèle de société français). En ce qui concerne les résultats de cette recherche, nous sommes en mesure de confirmer ce dilemme, quoiqu'avec quelques nuances intéressantes.

En premier lieu, nous avons observé que la forte présence de l'État dans ce programme, s'accompagne d'une participation instrumentale des habitants pour un fonctionnement efficace et efficient des instruments à l'œuvre. La participation a été liée à l'offre publique de ressources, devenant de plus en plus fragile après les équipes opérationnelles quittent les territoires. Le CVD a été un instrument pour la mise en œuvre du programme, plutôt qu'un acteur social habilité (*empowered*) pour la construction et l'exercice des politiques publiques. Conséquemment, nous osons conclure que **la participation citoyenne venant de l'État est généralement instrumentale**.

En deuxième lieu, dans le programme *Quiero mi Barrio* **l'empowerment des habitants**, qui est défini par la coresponsabilité lors de l'exécution des travaux et de leur entretien futur, est **fortement lié au fait que l'État doit quitter les territoires**. C'est-à-dire que les habitants doivent

représenter l'État (pour garder les matériaux de construction par exemple), ou ils doivent trouver, par eux-mêmes, les moyens pour maintenir les infrastructures construites par le programme. À cet égard, il faut rappeler que les municipalités où se localisent les quartiers défavorisés ne possèdent pas les ressources suffisantes pour répondre aux besoins de leurs territoires, et donc, même si les habitants sont conduits à se mettre en contact avec le gouvernement local pour assurer l'entretien d'un espace public, il est hautement probable que celui-ci se détériorera ou sera sous-utilisé en raison du manque d'entretien. L'hypothèse de l'appropriation nécessaire des travaux pour favoriser leur durabilité, peut être partiellement confirmée, à court ou moyen terme, la durabilité à long terme résultant d'autres variables non-contrôlées par les habitants.

Le dilemme donc est aussi applicable au cas du programme *Quiero mi Barrio*. L'*empowerment* des habitants est essentiellement une stratégie instrumentale pour transférer des responsabilités aux habitants en ce qui concerne les espaces publics construits. Néanmoins, les choses ne sont pas aussi tranchées. Comme développé dans la conclusion de la troisième partie de la thèse, nous avons observé trois manifestations d'*empowerment* lors de la deuxième étape de la recherche sur le développement du programme *Quiero mi Barrio* : l'audit social lors des constructions d'infrastructures, un *empowerment* individuel et un autre de type collectif, notamment dans le cas du quartier *El Porvenir*. On se rend bien compte ici que les modèles des États-Unis et de la France répondent à des idéaltypes, les observations sur l'action publique chilienne étant beaucoup plus diverses.

Bref, les notions d'*empowerment* et de coproduction sont une expression de l'instrumentalisation de la participation citoyenne aux fins du programme. Mais cette conclusion ne résume pas toutes les observations de terrain de cette recherche. Nous avons aussi constaté des situations où des capacités ont été transmises – au niveau individuel et/ou collectif – permettant une petite transformation sociale, pour le moins débutante, des quartiers étudiés. On ne peut pas affirmer que l'*empowerment* dans sa version plus « pure », comme un outil émancipateur par exemple, ait été développé volontairement par le programme. Mais les processus déclenchés ont provoqué des impacts inattendus, par exemple, une association qui s'auto-définit comme autonome et autogérée, et qui se déclare comme indépendante du *Quiero mi Barrio* et du secteur public en générale : l'association *Fénix del Porvenir*. Cette association gère actuellement une bibliothèque communautaire, installée par la même association dans l'espace construit par le *Quiero mi Barrio* pour le Télécentre du Centre multifonctionnel, mais qui n'avait jamais été utilisé par manque de mobilier.

La contribution du programme *Quiero mi Barrio* à « faire société »

Dans le chapitre trois, nous avons souligné que le véritable challenge de la cohésion sociale réside dans le quotidien, c'est-à-dire, à l'échelle urbaine. Les politiques publiques formulent certes de grands discours et de bonnes intentions : elles sont vides si elles ne se traduisent pas par une meilleure qualité de vie et un plus grand bien-être des citoyens. Les sentiments d'appartenance et

d'intégration sociale sont plus difficiles à atteindre si le marché du travail exclue, si le quartier stigmatise, si le cabinet de santé ne fonctionne pas.

Nous avons aussi souligné dans le premier chapitre, que l'intégration sociale ne passe pas seulement par l'inclusion des quartiers défavorisés et leurs habitants aux systèmes fonctionnels de la société (santé, éducation, logement, emploi, etc.). Elle passe aussi par une vision de l'ensemble de la ville et de ses habitants : l'équité intra-urbaine et la participation, non seulement des habitants défavorisés, mais aussi des habitants favorisés, surtout ceux qui ont un rôle public en matière d'intégration sociale (urbaine), de justice sociale et de cohésion sociale dans des domaines tels que les politiques publiques, le monde politique, académique, le secteur privé à travers la responsabilité sociale des entreprises et la philanthropie, les établissements d'enseignement à travers la promotion des valeurs tels que la solidarité et la justice, etc.

Bref, nous argumentons que préconiser la cohésion sociale (soit contribuer à l'équilibre dans la société) sans aborder la question de la justice sociale (soit corriger les exclusions et les inégalités), c'est comment parler de réconciliation nationale sans vérité ni justice pénale en cas de violation des droits de l'homme. L'intégration sociale représente ainsi un cadre d'action moins consensuel que celui de la cohésion sociale. La cohésion sociale semble être un terme plus adéquat dans le domaine académique et de la recherche. Au niveau de l'action, il peut être irritant pour ceux qui expriment ou travaillent contre les exclusions sociales.

Dans ce contexte, le programme *Quiero mi Barrio* a bougé discursivement entre les paradigmes de l'intégration et la cohésion sociale, le premier étant prépondérant. Mais ce qui est plus important, c'est le débat que le programme a renforcé à propos de la concentration spatiale des inégalités sociales.

En plus d'alimenter le débat public sur la concentration spatiale des inégalités, les approches territoriale et participative du programme *Quiero mi Barrio* ont interagi d'une manière très enrichissante. Même si, comme nous l'avons mentionné, pendant l'installation du programme au sein du MINVU l'approche participative a absorbé l'approche territoriale, l'enjeu participatif a fini par réorienter l'attention vers le cœur de la problématique, celle des « Avec Abri » ou « pauvres urbains de deuxième génération », ouvrant sur une re-conceptualisation de l'approche territoriale à la fin du programme 2006-2010.

Cela montre un des apports de l'approche participative : le fait d'avoir donné de la voix aux habitants, d'avoir valorisé le rôle des associations et d'avoir essayé, pour la première fois, de « faire avec » a produit des effets même si le programme est allé travailler dans les quartiers avec une offre plutôt prédéfinie portant sur les espaces publics. Mais la dette accumulée avec les logements sociaux existants, leurs problèmes de qualité, ainsi que les problèmes d'exclusion sociale urbaine dans les quartiers, ont posé un défi majeur au ministère et l'ont conduit à créer une *politique* de quartiers. En effet, dans les documents du programme de l'année 2011, on peut observer comment les apports du programme pilote ont fait émerger une nouvelle proposition, plus complexe et réceptive au problème public des « Avec Abri ».

De ce fait, nous osons affirmer que le programme *Quiero mi Barrio* a ouvert un chemin dans lequel on peut observer un effort concret pour améliorer la démocratie, et particulièrement,

pour avancer vers une démocratie participative et non seulement représentative, pour pouvoir participer et influencer sur les décisions qui ont à voir avec le territoire dans lequel les gens habitent. Ce fait n'est pas négligeable si l'on considère que le Chili est un des pays plus inégalitaires au monde.

ANNEXES

ANNEXE 1

**CUESTIONARIO ENTREVISTAS
GENEALOGÍA DE LA POLÍTICA PÚBLICA TRAS PROGRAMA *QUIERO MI BARRIO***

Constanza ULRIKSEN M.

Doctorante en Géographie et Aménagement, Université de Toulouse II – P. Universidad Católica de Chile

(Presentación personal): Hola, soy estudiante de Doctorado en estudios urbanos de la Universidad de Toulouse en Francia, en cotutela con la PUC. Actualmente estoy en Chile haciendo mi trabajo de terreno para mi tesis. En mi investigación estudio la recuperación de barrios vulnerables en Chile comparándola con experiencias de revitalización de barrios de Estados Unidos y Francia.

(Introducción): En esta entrevista me gustaría conversar con usted sobre la *Nueva Política Habitacional de Mejoramiento de la Calidad y la Integración Social* que fue impulsada por el gobierno de Michelle Bachelet el año 2006. Esta política planteó varios objetivos, entre ellos el disminuir el déficit habitacional del 20% más pobre, aumentar la superficie y calidad de las viviendas sociales, revertir la segregación y recuperar barrios deteriorados. En ese contexto se creó el programa de recuperación de barrios *Quiero mi Barrio* (PQMB), del cual me interesa hablar más específicamente. Me gustaría preguntarle sobre su experiencia en relación con este programa, sobre la política que estaría detrás, su participación y/o su opinión sobre su formulación y sus principios fundadores.

PRIMERA PARTE:

PQMB Y POLÍTICA DE REVITALIZACIÓN DE BARRIOS EN CHILE

1. Participación en el proceso de formulación de la política pública:

En primer lugar, ¿de qué manera usted participó o estuvo involucrado en la formulación de esta *Nueva Política Habitacional de Mejoramiento de la Calidad y la Integración Social*?

[Si pide especificar]

- como parte integrante del equipo del Ministerio, o
- del equipo de asuntos urbanos de la campaña presidencial de Michelle Bachelet,
- como participante en seminarios o en otras actividades de consulta que puedan haber inspirado los principios fundadores de la política, o
- su participación fue de otra naturaleza o
- no participó

2. Actores en la formulación de la política pública:

¿Tiene información o conoce a algunos (otros) de los actores que participaron en la formulación y diseño de esta *Nueva Política Habitacional*: por ejemplo, profesionales del MINVU u otros Ministerios como MIDEPLAN, del mundo académico, de ONGs, del mundo político, de organizaciones internacionales o incluso de expertos extranjeros que hayan podido colaborar?

(Responde SÍ): preguntar nombres, cuál fue su rol, cuál es su ubicación actual

(Responde NO): Considerando el equipo que integró el MINVU a principios del gobierno de Michelle Bachelet como Patricia Poblete, Luis Bresciani, Claudia Pinto, Nelson Morales, Camilo Arriagada, Paulina Salcedo, Claudia Bustos u otros actores que influyeron durante la Campaña presidencial como Carlos Montes, quiénes le parece que son los que inciden mayormente en cuanto a los principios y al diseño de esta política o con quién me recomendaría hablar.

3. Principios tras *Nueva política habitacional-PQMB*:

Respecto a los principios en los cuales se basa esta *Nueva Política Habitacional*, el FSV II tiene como fundamento disminuir el déficit habitacional de aquellas familias que no califican bajo la línea de pobreza; el *Subsidio a la localización* se fundamenta en la idea de disminuir la segregación, etc.

- ¿Cuál o cuáles son los principios que están detrás específicamente del PQMB?

¿Existe algún documento de trabajo que los resuma?

4. Conceptos-marco utilizados

- Entre los conceptos que están a la base del marco de referencia del programa se mencionan, entre otros, la **cohesión social** y la **integración social**. ¿Sabe usted de dónde vienen estos conceptos o quién los reivindica?¹.

¹ El concepto de cohesión social es parte del objetivo-fin del programa: “Contribuir a la cohesión social en las ciudades a través de procesos participativos de recuperación de barrios con deterioro físico y vulnerabilidad social”. Aparece en el

- b. Tanto en la descripción como en la evaluación del PQMB, se citan documentos de la CEPAL y del PNUD, para apoyar la conceptualización del fin y del propósito del Programa. ¿Cuál cree que ha sido el rol de estas instituciones en la formulación de los principios tras el PQMB y la política en general?²

5. Inspiración y origen del PQMB

- a. Hablando específicamente del PQMB, ¿qué experiencias inspiran este programa: un programa similar implementado en otro país, una iniciativa piloto del gobierno anterior a Bachelet, un hecho político particular, u otra experiencia?
- b. ¿Cómo inciden las organizaciones comunitarias de base en el surgimiento del PQMB?
- c. Y la comunidad académica, las ONG y otras instituciones que trabajan sobre el tema con intervenciones en el territorio, ¿cómo participan en el surgimiento de este programa?
- d. ¿De dónde surge este interés por el *barrio* como unidad de análisis y de intervención?
- e. ¿De dónde surge la idea de crear un *Consejo Vecinal de Desarrollo*?

6. Diagnósticos del PQMB

- a. Respecto del diagnóstico de los barrios seleccionados por el PQMB, ¿cuáles son los principales problemas a resolver y cómo se identifican estos problemas?
- b. ¿A su juicio en qué medida el PQMB logró resolver los problemas originales que se propuso atacar?
- c. Durante la campaña presidencial de Michelle Bachelet, se afirmó el compromiso de recuperar 200 barrios a través del PQMB. ¿Sabe usted cómo fue el proceso de selección de esos 200 barrios y qué batería de indicadores se usaron?

7. Definición rol de actores

- a. En cuanto al papel de los distintos actores que participan en el PQMB, ¿Cuál es el rol otorgado a las organizaciones comunitarias de base en el diseño e implementación del programa, qué se espera de ellas? (distinguir entre CVD y otras organizaciones preexistentes)
- b. ¿Cómo se podría distinguir el rol del Estado Central respecto de los niveles regional y municipal?
- c. Uno de los conceptos básicos del marco de referencia de esta *Nueva Política Habitacional* y del PQMB es el de la **intersectorialidad**. ¿Qué otros sectores del gobierno fueron involucrados y en qué momento? (identificación del problema, diseño, implementación, evaluación)
- d. ¿Qué modificaciones institucionales se realizaron para lograr esta intersectorialidad?

8. Definición recuperación de barrios vulnerables (general y en PQMB)

- a. Según su experiencia, ¿cómo se define en general la recuperación de barrios vulnerables en Chile o qué aspectos pretende abarcar? (tanto a partir del PQMB como de otras experiencias)
- b. Uno de los referentes principales en los que se inscribe el programa es la **regeneración urbana**, ¿Cuál sería la relación entre la recuperación de barrios propuesta por el PQMB y este principio de regeneración urbana? (indagar si hay distinción entre distintas escalas: barrio y ciudad, dado que los problemas que el PQMB intenta resolver van más allá del barrio mismo y se originan en contexto urbano más amplio)
- c. ¿Cómo se coordinan los programas de vivienda, barrio y ciudad en esta *Nueva Política Habitacional*, específicamente en miras al objetivo de integración social?
- d. ¿Qué instrumentos e indicadores se previeron para la evaluación de este objetivo de integración social?

documento MINVU “Descripción del PQMB”, citando dos fuentes: *La III Cumbre entre la Unión Europea y América Latina/Caribe* (México 2004) y una presentación de Martin Hopenhayn titulada *Cohesión social: una perspectiva en proceso de elaboración*. El Informe de Evaluación del Programa realizado por Herrera et al (2010), menciona que el concepto de cohesión social está en concordancia con el de CEPAL 2007 (*Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, Coord. Ana Sojo, División de Desarrollo Social). En el mismo informe el concepto de integración social se define como la “provisión de un nivel mínimo de bienestar consistente con el nivel de desarrollo de un país” (p.4) o el “acceso a bienes públicos y convivencia vecinal” (p.42), pero no se menciona cuál es el origen de este término. Quizás sea parte de la CEPAL o del PNUD y el texto citado “Integración Social, Inclusión Social, Capital Social y Ética Social” (PNUD). Pedir más información a los autores (Herrera et al) pues este texto no aparece en la web.

² Publicación CEPAL 2007, se refiere al “contrato de cohesión social” o compromiso político entre la CEPAL y los gobiernos de A.L. La pregunta que subyace es si existiría alguna relación entre este compromiso político de cohesión social y el PQMB y en qué sentido.

SEGUNDA PARTE:

POTENCIAL INFLUENCIA DE EXPERIENCIAS INTERNACIONALES EN LA REVITALIZACIÓN DE BARRIOS VULNERABLES EN CHILE

ESTA PARTE DEL CUESTIONARIO SE DIVIDE EN UNA PRIMERA ETAPA PARA ENTREVISTADOS QUE PARTICIPARON DIRECTAMENTE EN LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA Y UNA SEGUNDA PARA ENTREVISTADOS QUE NO PARTICIPARON DIRECTAMENTE PERO QUE PUEDEN SER INFORMANTES CLAVES DEL PROCESO PUES SON PROFESIONALES O ACADÉMICOS QUE TRABAJAN SOBRE EL TEMA.

(Introducción):

En esta segunda parte de la entrevista, me gustaría saber su opinión sobre la posible influencia de experiencias internacionales en el desarrollo de las políticas urbanas en Chile, en particular en esta *Nueva Política Habitacional* de la administración de Bachelet. (Esta potencial influencia de EEUU y Francia puede ser *directa*, por ejemplo, a través de personas que han estudiado postgrados o trabajado en Francia o Estados Unidos, y que traen ideas al país que inciden en el proceso de formulación de políticas públicas; o también ésta influencia puede ser *indirecta*, a través de “tipos ideales” o paradigmas de acción pública, que en el caso de Francia y USA son contrapuestos, y que se resumen básicamente en más o menos Estado).

ENTREVISTADO PARTICIPÓ DIRECTAMENTE EN LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA TRAS EL PQMB

9. Potencial influencia de experiencia profesional / académica previa

- a. ¿Qué ideas fuerza, ejemplos de políticas urbanas barriales, o programas tenía en mente durante su participación en la formulación de esta *Nueva Política Habitacional*?
- b. ¿Tenía en mente experiencias de otros países al momento de pensar en propuestas para Chile? ¿Cuáles, cómo se caracterizan?
- c. ¿Notó ideas o ejemplos de experiencias extranjeras en otros profesionales participantes de la formulación de esta política? ¿En quién particularmente observó estas ideas o ejemplos y, en resumen, cuáles eran?

10. Potencial influencia de modelos de acción pública Francia / EEUU

- a. Como le señalaba hace poco, en políticas públicas se habla, en general, de dos modelos de Estado: uno más bien débil y delegador de responsabilidades, propio de EEUU; y otro más fuerte en términos de inversión y regulaciones, propio de Francia y Europa Occidental. En lo grueso, ¿usted podría decir que concuerda más con el modelo de Estado francés o con el de Estados Unidos? ¿Por qué?

[Si pide especificar]:

EEUU por un Estado más bien débil, útil marginalmente, que delega responsabilidades a las autoridades y organizaciones locales, siendo ellas los verdaderos sujetos de la acción pública	Francia caracterizada por un Estado de Bienestar, definido como un instrumento de seguridad y asistencia al individuo, necesario para construir sociedad y limitar las relaciones de dominación
--	---

- b. ¿En qué medida cree usted que su afinidad o concordancia con este modelo (o su postura mixta –en caso que elija elementos de ambos) puede haber influido en sus planteamientos durante la formulación de la *Nueva Política Habitacional*?

11. Potencial influencia directa de estrategias de lucha contra la pobreza urbana

Respecto de las estrategias de lucha contra la pobreza urbana, Estados Unidos y Francia siguen caminos muy opuestos:

EEUU asiste al <i>individuo</i> o familia pobre	Francia orienta sus esfuerzos hacia el <i>territorio</i> donde viven los pobres
Hace hincapié en la capacidad de movilidad de las personas en la ciudad y apela a la libertad y responsabilidad individual	Estado francés busca que el territorio cumpla la exigencia de <i>mixicidad social</i> o diversidad, así como la mayor igualdad posible en cuanto a la calidad de servicios y oportunidades de empleo

En resumen, es el debate *people versus place*: focalizar las intervenciones en los individuos pobres o en los territorios donde ellos viven.

- a. ¿Qué presencia tuvo este debate en el proceso de formulación de la *Nueva Política Habitacional*?
- b. Respecto al debate en sí, ¿usted se siente más inclinado por alguna de las dos fórmulas? ¿Por qué?

12. Potencial influencia directa de los modelos de recuperación de barrios vulnerables

Yendo más en detalle respecto a los modelos de recuperación de barrios vulnerables,

(MOSTRAR TARJETA)

<p>EEUU desarrolla una política de apoyo a las <i>Community Development Corporations</i> y en general, al movimiento comunitario que está en manos de organizaciones de la sociedad civil, quienes son en definitiva las que se hacen cargo de la revitalización de barrios.</p> <p>En el fondo, el Estado descentraliza esta función, se desvincula.</p>	<p>Francia desarrolla la <i>Politique de la ville</i> o Política de ciudad, estableciendo zonas urbanas “sensibles” y fijando contratos entre el Estado y las administraciones locales, lo que implica la creación de medidas legislativas y reglamentarias, así como una institucionalidad a nivel del Estado central (como la ANRU-Agencia Nacional de Renovación Urbana), etc.</p> <p>En el fondo, el Estado plantea un enfoque voluntarista.</p>
--	---

- a. ¿Cuál de estos modelos se acerca más a los planteamientos que usted propuso durante su participación en la formulación de la *Nueva Política Habitacional*, específicamente respecto de los principios tras el PQMB?

13. En general se habla de dos maneras de implementar políticas públicas que a su vez se traducen en dos estrategias distintas de participación ciudadana:

(MOSTRAR TARJETA)

<p>En EEUU, una estrategia <i>bottom-up</i> o “ascendente” en la cual el Estado descentraliza responsabilidades y donde se otorga mayor poder a los ciudadanos.</p> <p>Se observa un mayor potencial para la participación efectiva de la sociedad civil, para un desarrollo co-responsable y un <i>empowerment</i> (empoderamiento) que reconoce que las personas poseen competencias y recursos a movilizar.</p> <p>En síntesis, una participación iniciada por las CDC (Corporaciones de Desarrollo Comunitario)</p>	<p>En Francia, una estrategia <i>top-down</i> o “descendente” en la que el Estado interviene fuertemente, inicia y en último término, toma las decisiones.</p> <p>Estado tiene un rol más fuerte: es éste quien comienza las intervenciones de revitalización y luego moviliza a los actores relevantes a través de procesos de participación ciudadana, en los cuales el acento está más en la expresión que en el poder de presión de los ciudadanos.</p> <p>En síntesis, una participación animada por el Estado</p>
--	--

- a. Respecto de cómo fue concebido en su origen el *Consejo Vecinal de Desarrollo*, ¿A qué modelo respondería: a una estrategia de *empowerment* o de empoderamiento de la sociedad civil, o a una estrategia de participación ciudadana animada por el Estado? ¿Por qué?

14. Nivel de acuerdo con presencia de modelos de Estado en Chile

- a. ¿Está usted de acuerdo con la idea de que los modelos de Estado de Francia o Europa occidental y Estados Unidos están muy presentes y en conflicto permanente en Chile al momento de formular y debatir políticas públicas? (distinguir entre presencia directa de políticas venidas de esos países y presencia indirecta o la discusión sobre el grado de intervención del Estado en materias públicas).
- b. ¿Por qué usted está de acuerdo/en desacuerdo con esta idea?

15. Recomendación de casos de estudio de dos barrios

Mi interés es estudiar el rol de las organizaciones de la sociedad civil en el trabajo de revitalización del PQMB. Considerando este foco de interés, ¿a su juicio qué barrios serían interesantes de estudiar y por qué?
 [Si pide más detalles]

- a. Un criterio de selección puede ser según distintas configuraciones de participación ciudadana experimentadas durante la revitalización y cómo éstas incidieron en los resultados de la revitalización (ejemplos: existencia previa de organizaciones comunitarias versus participación instrumental del Estado – CVD funciona durante implementación y luego desaparece)
- b. Un criterio de selección que ponga el acento en los resultados de la revitalización (experiencias de éxito versus fracaso), y desde allí estudiar qué incidencia tuvieron las OSC

--Agradecer participación--

SEGUNDA PARTE: POTENCIAL INFLUENCIA DE EXPERIENCIAS INTERNACIONALES EN LA REVITALIZACIÓN DE BARRIOS EN CHILE

ENTREVISTADO NO PARTICIPÓ DIRECTAMENTE EN LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA

9. Potencial exposición de actores a la influencia directa de modelos extranjeros de acción pública.

Retomando algunos nombres de profesionales que participaron en la formulación de la *Nueva Política Habitacional*, como _____ (mencionar nombres dados por entrevistado o por otros entrevistados):

¿Sabe usted si estos profesionales que participaron en la formulación de esta política pública realizaron estudios o estadías de trabajo en el extranjero antes de trabajar en esto? ¿Dónde?

10. Opinión sobre potencial influencia directa de los modelos de Francia y USA

a. ¿Cree usted que existe una influencia de modelos de acción pública extranjeros en las ideas y propuestas del/los profesional/es que usted me mencionó en la pregunta anterior? ¿De dónde / Por qué?

b. Como le señalaba hace poco, en políticas públicas se habla, en general, de dos modelos de Estado: uno más bien débil y delegador de responsabilidades, propio de EEUU; y otro más fuerte en términos de inversión y regulaciones, propio de Francia. ¿Cree usted que existe una influencia directa de estos modelos de Estado en los planteamientos del/los profesional/es que usted me mencionó?
 ¿En qué lo puede percibir?

11. Potencial influencia directa de estrategias de lucha contra la pobreza urbana

Respecto de las estrategias de lucha contra la pobreza urbana, EEUU y Francia siguen caminos opuestos:

EEUU asiste al <i>individuo</i> o familia pobre	Francia orienta sus esfuerzos hacia el <i>territorio</i> donde viven los pobres.
Hace hincapié en la capacidad de movilidad de las personas en la ciudad y apela a la <i>libertad</i> y responsabilidad individual	Estado francés busca que el territorio cumpla la exigencia de <i>mixicidad social</i> o diversidad, así como la mayor igualdad posible en cuanto a la calidad de servicios y oportunidades de empleo

En resumen, es el debate *people versus place*: focalizar las intervenciones en los individuos pobres o en los territorios donde ellos viven.

- a. Según su visión, ¿qué presencia tuvo este debate en el proceso de formulación de la *Nueva Política Habitacional*?

- b. Respecto al debate en sí, ¿cree usted que aquellos que formulan esta política están más inclinados por alguna de las dos fórmulas? ¿En qué lo percibe?

12. Potencial influencia directa de los modelos de recuperación de barrios vulnerables

Yendo más en detalle respecto a los modelos de recuperación de barrios vulnerables,

(MOSTRAR TARJETA)

<p>EEUU desarrolla una política de apoyo a las <i>Community Development Corporations</i> y en general, al movimiento comunitario que está en manos de organizaciones de la sociedad civil, quienes son en definitiva las que se hacen cargo de la revitalización de barrios.</p> <p>En el fondo, el Estado descentraliza esta función, se desvincula.</p>	<p>Francia desarrolla la <i>Politique de la ville</i>, estableciendo zonas urbanas “sensibles” y fijando contratos entre el Estado y las administraciones locales, lo que implica la creación de medidas legislativas y reglamentarias, así como una institucionalidad a nivel del Estado central (como la ANRU-Agencia Nacional de Renovación Urbana).</p> <p>En el fondo, el Estado plantea un enfoque voluntarista.</p>
--	---

- a. Según su opinión, ¿cuál de estos modelos refleja mejor los planteamientos de aquellos que formularon la *Nueva Política Habitacional*, específicamente respecto de los principios tras el PQMB?

13. En general se habla de dos maneras de implementar políticas públicas que a su vez se traducen en dos estrategias distintas de participación ciudadana:

(MOSTRAR TARJETA)

<p>En EEUU, una estrategia <i>bottom-up</i> o “ascendente” en la cual el Estado descentraliza responsabilidades y donde se otorga mayor poder a los ciudadanos.</p> <p>Se observa un mayor potencial para la participación efectiva de la sociedad civil, para un desarrollo co-responsable y un <i>empowerment</i> (empoderamiento) que reconoce que las personas poseen competencias y recursos a movilizar.</p> <p>En síntesis, una participación iniciada por las CDC (Corporaciones de Desarrollo Comunitario)</p>	<p>En Francia, una estrategia <i>top-down</i> o “descendente” en la que el Estado interviene fuertemente, inicia y en último término, toma las decisiones.</p> <p>Estado tiene un rol más fuerte: es éste quien comienza las intervenciones de revitalización y luego moviliza a los actores relevantes a través de procesos de participación ciudadana, en los cuales el acento está más en la expresión que en el poder de presión de los ciudadanos.</p> <p>En síntesis, una participación animada por el Estado</p>
--	--

- a. Respecto de cómo fue concebido en su origen el *Consejo Vecinal de Desarrollo*, ¿A qué modelo respondería: a una estrategia de *empowerment* o de empoderamiento de la sociedad civil, o a una estrategia de participación ciudadana animada por el Estado? ¿Por qué?

14. Nivel de acuerdo con presencia de modelos de Estado en Chile

- b. ¿Está usted de acuerdo con la idea de que los modelos de Estado de Francia y Estados Unidos están muy presentes y en conflicto permanente en Chile al momento de formular y debatir políticas públicas? (distinguir entre presencia directa de políticas venidas de esos países y presencia indirecta o la discusión sobre el grado de intervención del Estado en materias públicas).
- c. ¿Por qué usted está de acuerdo/en desacuerdo con esta idea?

15. Recomendación de casos de estudio de dos barrios

Mi interés es estudiar el rol de las organizaciones de la sociedad civil en el trabajo de revitalización del PQMB. Considerando este foco de interés, ¿a su juicio qué barrios serían interesantes de estudiar y por qué? [Si pide más detalles]

- a. Un criterio de selección puede ser según distintas configuraciones de participación ciudadana experimentadas durante la revitalización y cómo éstas incidieron en los resultados de la revitalización (ejemplos: existencia previa de organizaciones comunitarias versus participación instrumental del Estado – CVD funciona durante implementación y luego desaparece)
- b. Un criterio de selección que ponga el acento en los resultados de la revitalización (experiencias de éxito versus fracaso), y desde allí estudiar qué incidencia tuvieron las OSC

TARJETA 1
(Pregunta 11)

DOS ESTRATEGIAS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA	
<p>EEUU</p> <p>asiste al <i>individuo</i> pobre</p> <p>enfatisa la capacidad de movilidad de las personas en la ciudad apela a la libertad y responsabilidad individual</p>	<p>FRANCIA</p> <p>orienta esfuerzos hacia el <i>territorio</i> donde viven los pobres</p> <p>busca que el territorio cumpla exigencia de mixicidad social o diversidad, mayor igualdad en cuanto a calidad de servicios y oportunidades de empleo</p>

Debate *people versus place*:
focalizar las intervenciones en los individuos pobres o en los territorios donde ellos viven.

TARJETA 2
(Pregunta 12)

MODELOS DE RECUPERACIÓN DE BARRIOS VULNERABLES	
<p>EEUU</p> <p>Política de apoyo a las <i>Community Development Corporations</i> (Corporaciones de Desarrollo Comunitario)</p> <p>recuperación de barrios a cargo de organizaciones de la sociedad civil</p> <p>Estado descentraliza esta función</p>	<p>FRANCIA</p> <p><i>Politique de la ville</i> o Política de ciudad</p> <p>Estado establece zonas urbanas "sensibles", fija contratos entre Estado y administraciones locales, crea medidas legislativas y reglamentarias y una institucionalidad a nivel del Estado central</p> <p>Estado plantea un enfoque voluntarista</p>

TARJETA 3

(Pregunta 13)

DOS MODOS DE IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS:	
DOS ESTRATEGIAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	
<p style="text-align: center;">EEUU</p> <p style="text-align: center;">estrategia <i>bottom-up</i> o "ascendente"</p> <p>Estado descentraliza responsabilidades: se otorga mayor poder a los ciudadanos</p> <p>Mayor potencial para la participación efectiva de la sociedad civil y <i>empowerment</i> (empoderamiento): se reconoce que las personas poseen competencias y recursos a movilizar</p> <p>Participación es iniciada por las CDC (Corporaciones de Desarrollo Comunitario)</p>	<p style="text-align: center;">FRANCIA</p> <p style="text-align: center;">estrategia <i>top-down</i> o "descendente"</p> <p style="text-align: center;">Estado interviene fuertemente inicia y en último término, toma las decisiones</p> <p>Estado comienza las intervenciones de recuperación de barrios y luego moviliza a los actores relevantes a través de procesos de participación ciudadana</p> <p>Participación es animada por el Estado</p>

ANNEXE 2

CUESTIONARIO SEREMI RM

Soy estudiante de doctorado en urbanismo en la U. de Toulouse y mi tesis es sobre los orígenes y efectos del PQMB durante el gobierno de Bachelet. En una primera etapa de terreno estudié las inspiraciones y discursos presentes en la formulación del PQMB; y en una segunda etapa estoy reconstruyendo el proceso de implementación y analizando los efectos en torno a los nuevos enfoques territorial y participativo que propone el programa (Los Con Techo; CVD-contrato) Me gustaría entonces conversar sobre tu experiencia y opiniones en relación con este programa, específicamente sobre el programa piloto entre los años 2006-2010, más que hacer una revisión de lo que está pasando actualmente. Si tú prefieres la entrevista puede ser anónima o definir ciertos temas como anónimos.

Preguntas generales sobre entrevistado y sobre el programa

1. ¿Cómo participaste tú en el PQMB? ¿Cómo llegaste al programa? ¿Qué barrios has tenido a cargo?
2. ¿Cuál es tu profesión?
3. ¿Cuál era el diagnóstico en la SEREMI a partir del cual se comenzó a trabajar en el PQMB o cómo se definía el problema que se quería resolver con el programa? (¿Los Con Techo?)
4. ¿En qué medida crees que se logró avanzar en resolver ese problema?
5. ¿Qué concepto se usaba en un inicio: recuperación, regeneración, revitalización? ¿Por qué?
6. ¿Qué se entendía por integración social y cómo había que trabajarla?
7. ¿Cómo se coordinaban los programas de vivienda, barrio y ciudad en miras al objetivo de integración social que se planteaba el PQMB?
 - a. ¿Y en el barrio El Porvenir / San Gregorio?
8. ¿En qué medida el enfoque integral del programa logró impactos más amplios en combinación con otras intervenciones en el territorio, por ej. en temas de empleo, de educación escolar o preescolar, seguridad, etc.?
 - a. ¿Tienes ejemplos en el caso del barrio El Porvenir / San Gregorio?
9. Un elemento importante y nuevo a principios del programa, era que el gobierno admitía por primera vez que existía un problema con el stock de viviendas sociales construido por el Estado y se hace cargo. Se hablaba de “Los Con Techo” y de la concentración espacial de las desigualdades, de la exclusión social urbana, la segregación. **¿Cómo crees tú que el PQMB aborda este problema de Los Con Techo?**
 - a. ¿Y en el barrio El Porvenir / San Gregorio?
10. ¿Cómo se definía la participación ciudadana en el programa?
 - a. ¿Cómo se diferenciaba participación ciudadana de empoderamiento?
11. A tu juicio, ¿qué resultados se obtuvo de la creación del CVD? ¿Y del Contrato de barrio?
 - a. ¿Y en el barrio El Porvenir / San Gregorio?
12. ¿Cuál era el rol otorgado a las OSC de base, qué se esperaba de ellas (diferenciar del CVD)?
13. ¿Cuál es tu opinión en torno a la Agenda Futura? ¿Sabes de algún impacto que ésta haya tenido o cómo se está abordando actualmente en el barrio El Porvenir / San Gregorio?
14. ¿En tu opinión qué diferencias hubo entre la implementación realizada por una consultora y la implementación realizada por una municipalidad?
15. En concreto, a tu juicio qué cambios produjo el programa, es decir, cambios que sin el desarrollo del programa no hubiesen ocurrido.

Preguntas sobre implementación del programa en barrio El Porvenir / San Gregorio

16. ¿Tienes información de cómo se seleccionaron los barrios en la comuna de Cerro Navia / La Granja, con qué criterios, o qué fue lo que primó?

(Criterios **territoriales**: cifras desagregadas pobreza o vulnerabilidad, elección de barrios más complejos de la comuna, sinergia con otros proyectos, ubicación en zona neurálgica de la comuna;

Criterios **políticos**: deuda histórica municipios con JVV, “mostrar que se hace algo” sacando beneficios políticos de ello sin que el municipio financie ni equipo ni ningún tipo de proyecto).

17. Me gustaría completar el organigrama del programa para el barrio El Porvenir / San Gregorio **PEDIR INFO CONTACTO** (mostrar organigrama):

- a. Coordinador de barrios vulnerables equipo regional, ¿cuál era su rol?
- b. Jefe municipal de barrio, ¿cuál era su rol?
- c. Entidad consultora externa
- d. Equipo de barrio: jefe, encargados urbano y social, otros profesionales, ¿Cuáles eran sus profesiones?
- e. CVD: presidente y directiva.
 - En el barrio El Porvenir / San Gregorio, ¿qué organizaciones conformaron el CVD?
 - ¿Cómo fue el proceso de conformación (indagar conflictos y pedir describirlos)?
 - ¿Sabes si está activo actualmente este CVD o si hay líderes de éste que continúen trabajando para el mejoramiento del barrio?
- f. ¿La SEREMI tiene contacto con algunos habitantes del barrio con quien yo pueda conversar?

18. Finalmente, estoy buscando algunos **DOCUMENTOS** del programa en el barrio El Porvenir / San Gregorio:

- a. Diagnóstico compartido o informe diagnóstico integral: estudio técnico de base + focus groups comunitarios
 - ¿Cómo se usó este diagnóstico compartido durante la implementación del PQMB?
 - ¿Tienen actas de reuniones o lista de participantes a estas actividades que sirvieron para realizar el diagnóstico?
- b. Planes de uso y mantención que se pudieron haber elaborado
- c. Contrato de barrio y posibles versiones en el tiempo
 - ¿Participan en el Contrato de barrio los actores que habían participado en el diagnóstico compartido?
 - ¿Tienen actas de reuniones o lista de participantes a estas actividades que sirvieron para crear el contrato de barrio?
- d. Agenda futura

ANNEXE 3

CUESTIONARIO CONSULTORA EL PORVENIR

Soy estudiante de doctorado en urbanismo en la U. de Toulouse y mi tesis es sobre los orígenes y efectos del PQMB durante el gobierno de Bachelet. En una primera etapa de terreno estudié las inspiraciones y discursos presentes en la formulación del PQMB; y en una segunda etapa estoy reconstruyendo el proceso de implementación y analizando los efectos en torno a los nuevos enfoques territorial y participativo que propone el programa (Los Con Techo; CVD-contrato). En la entrevista me gustaría conversar sobre tu experiencia y opiniones en relación con este programa, específicamente sobre el programa piloto entre los años 2006-2010. Yo necesito usar grabadora. Si tú prefieres la entrevista puede ser anónima o definir ciertos temas como anónimos.

Preguntas generales sobre entrevistado y sobre el programa

1. ¿Cómo participaste tú en el PQMB? ¿Cómo llegaste al programa?
(Profesión, experiencia anterior)
2. ¿Cuál era el **diagnóstico** a partir del cual se comenzó a trabajar en el PQMB o **cómo se definía el problema** que se quería resolver? (¿Los Con Techo?)
3. ¿En qué medida crees que se logró avanzar en resolver ese problema?
4. ¿Qué **concepto** se usaba en un inicio: recuperación, regeneración, revitalización? ¿Por qué?
5. ¿Qué se entendía por **integración social** y cómo había que trabajarla?
6. ¿Cómo se **coordinaban los programas** de vivienda, barrio y ciudad en miras al objetivo de integración social que se planteaba el PQMB, en particular en el barrio El Porvenir?
7. ¿En qué medida el **enfoque integral** del programa logró impactos más amplios en combinación con otras intervenciones en el barrio El Porvenir, por ej. en temas de empleo, de educación escolar o preescolar, seguridad, etc.?
8. Un elemento importante y nuevo a principios del programa, era que el **gobierno admitía** por primera vez que existía un problema con el stock de viviendas sociales construido por el Estado y se hace cargo. Se hablaba de “**Los Con Techo**” y de la concentración espacial de las desigualdades, de la exclusión social urbana, la segregación. **¿Cómo crees tú que el PQMB aborda este problema de Los Con Techo en el barrio El Porvenir?**
9. En tu opinión, ¿qué **efectos** tuvo el programa en el barrio El Porvenir, en cuanto a la **degradación física**, en la que se hablaba de déficit de infraestructura, de imagen medioambiental degradada y de problemas de movilidad o integración vial?
10. ¿Cómo se definía la **participación ciudadana** en el programa?
 - a. ¿Cómo se diferenciaba participación ciudadana de **empoderamiento**?
11. A tu juicio, ¿qué **resultados** se obtuvo de la creación del **CVD** en el barrio El Porvenir?
¿Y del **Contrato** de barrio?
12. ¿Cuál era el **rol otorgado a las OSC de base**, qué se esperaba de ellas (diferenciar del CVD)?
13. ¿Cuál es tu opinión en torno a la **Agenda Futura**? ¿Sabes de algún impacto que ésta haya tenido o **cómo se está abordando** actualmente en el barrio El Porvenir?
¿Y el **PGRC** (define la participación de otros programas y/o instituciones centrándose en las necesidades que persisten en el barrio)?
14. En concreto, a tu juicio **qué cambios produjo el programa**, es decir, cambios que sin el desarrollo del programa no hubiesen ocurrido.

Preguntas sobre implementación del programa en barrio El Porvenir

15. En Cerro Navia se seleccionó la población Santa Clara, Intendente Saavedra y villa el Porvenir. ¿Por qué se eligieron esos barrios? ¿con qué **criterios** o qué fue lo que primó?
(Criterios **territoriales**: cifras desagregadas pobreza o vulnerabilidad, elección de barrios más complejos de la comuna, sinergia con otros proyectos, ubicación en zona neurálgica de la comuna;
Criterios **políticos**: deuda histórica municipios con JVV, “mostrar que se hace algo” sacando beneficios políticos de ello sin que el municipio financie ni equipo ni ningún tipo de proyecto).
16. PGO: (Ver mapa) Los **límites del barrio** son... (mostrar) ¿**por qué** esos límites?
¿Dónde se ubican las **obras físicas** construidas (mencionadas en p.15 Historia del Barrio)?
17. Me gustaría completar el organigrama del programa para el barrio El Porvenir
PEDIR INFO CONTACTO (mostrar organigrama):

- a. Coordinador de barrios vulnerables equipo regional o **¿con quién tenías contacto en la Seremi durante tu labor?** (¿Soledad González?)
 - b. Jefe municipal de barrio, ¿era Secplac, Dideco o los dos?
 - c. Equipo de barrio: jefe, encargados urbano y social, otros profesionales, ¿Cuáles eran sus profesiones? **¿El equipo siempre fue el mismo o cambió? ¿Por qué?**
 - d. CVD: presidente y directiva en el barrio El Porvenir
 - ¿Qué organizaciones conformaron el CVD? ¿Se formaron líderes nuevos? ¿Se fortalecieron antiguas OSC, cómo?
 - ¿Cómo fue el proceso de conformación (indagar conflictos y pedir describirlos)?
 - ¿Sabes si está activo actualmente este CVD o si hay líderes de éste que continúen trabajando para el mejoramiento del barrio?
 - e. ¿Tienes contacto con algunos habitantes del barrio con quien yo pueda conversar, o de la JJVV, del CVD?
18. ¿Cómo era la relación del equipo de barrio con la municipalidad, por ejemplo, la Dideco, la Secplac? (relación de desconfianza y celos o más bien cooperación y trabajo coordinado)
19. ¿En qué medida ser de una consultora les afectó en su trabajo?
20. (Intersectorialidad) ¿Cómo era la comunicación entre el equipo de barrios y los encargados de programas del Conace, del Sence, del Sernam alojados en la municipalidad?
21. Finalmente, respecto de algunos productos del programa en el barrio El Porvenir:
- a. **Diagnóstico compartido** o informe diagnóstico integral: estudio técnico base + focus comunitarios.
 - ¿Cómo se usó este diagnóstico durante la implementación? ¿En qué medida el PGO y el PGS respondieron a ese diagnóstico y no x ej. a qué OSC negociaba más fuerte?
 - b. **Contrato** de barrio ¿Cómo fue el **proceso**? ¿Cuántas **versiones** hubo? ¿Qué **cambios** hubo?
 - ¿Participan en el Contrato los **actores** que habían participado en el diagnóstico?
- ¿Tienen actas de reuniones o lista de participantes a estas actividades que sirvieron para crear el diagnóstico y el contrato de barrio? ¿Estarán en los informes de la seremi?
- c. **Planes de uso y mantención**, ¿cómo se elaboraron? ¿quién debería estar a cargo ahora?
 - d. Agenda futura, **¿cómo se elaboró?** ¿En qué deberían estar ahora?

CUESTIONARIO EQUIPO BARRIO MUNICIPIO BARRIO SAN GREGORIO

Soy estudiante de doctorado en urbanismo en la U. de Toulouse y mi tesis es sobre los orígenes y efectos del PQMB durante el gobierno de Bachelet. En una primera etapa de terreno estudié las inspiraciones y discursos presentes en la formulación del PQMB; y en una segunda etapa estoy reconstruyendo el proceso de implementación y analizando los efectos en torno a los nuevos enfoques territorial y participativo que propone el programa (Los Con Techo; CVD-contrato) En la entrevista me gustaría conversar sobre tu experiencia y opiniones en relación con este programa, específicamente sobre el programa piloto entre los años 2006-2010. Yo necesito usar grabadora. Si tú prefieres la entrevista puede ser anónima o definir ciertos temas como anónimos.

Preguntas generales sobre entrevistado y sobre el programa

22. ¿Cómo participaste tú en el PQMB? ¿Cómo llegaste al programa?
(Profesión, experiencia anterior)
23. ¿Cuál era el **diagnóstico** a partir del cual se comenzó a trabajar en el PQMB o **cómo se definía el problema** que se quería resolver? (¿Los Con Techo?)
24. ¿En qué medida crees que se logró avanzar en resolver ese problema?
25. ¿Qué **concepto** se usaba en un inicio: recuperación, regeneración, revitalización? ¿Por qué?
26. ¿Qué se entendía por **integración social** y cómo había que trabajarla?
27. ¿Cómo se **coordinaban los programas** de vivienda, barrio y ciudad en miras al objetivo de integración social que se planteaba el PQMB, en particular en el barrio San Gregorio?
28. ¿En qué medida el **enfoque integral** del programa logró impactos más amplios en combinación con otras intervenciones en el barrio, por ej. en temas de empleo, de educación escolar o preescolar, seguridad, etc.?
29. Un elemento importante y nuevo a principios del programa, era que el **gobierno admitía** por primera vez que existía un problema con el stock de viviendas sociales construido por el Estado y se hace cargo. Se hablaba de **“Los Con**

Techo” y de la concentración espacial de las desigualdades, de la exclusión social urbana, la segregación. **¿Cómo crees tú que el PQMB aborda este problema de Los Con Techo en el barrio?**

30. En tu opinión, ¿qué **efectos** tuvo el programa en el barrio, en cuanto a la **degradación física**, en la que se hablaba de déficit de infraestructura, de imagen medioambiental degradada y de problemas de movilidad o integración vial?
31. ¿Cómo se definía la **participación ciudadana** en el programa?
 - a. ¿Cómo se diferenciaba participación ciudadana de **empoderamiento**?
32. A tu juicio, ¿qué **resultados** se obtuvo de la creación del **CVD** en el barrio El Porvenir?
¿Y del **Contrato** de barrio?
33. ¿Cuál era el **rol otorgado a las OSC de base**, qué se esperaba de ellas (diferenciar del CVD)?
34. ¿Cuál es tu opinión en torno a la **Agenda Futura**? ¿Sabes de algún impacto que ésta haya tenido o **cómo se está abordando** actualmente en el barrio?
¿Y el **PGRC** – Plan Gestión Recursos Complementarios (define la participación de otros programas y/o instituciones centrándose en las necesidades que persisten en el barrio)?
35. En concreto, a tu juicio **qué cambios produjo el programa**, es decir, cambios que sin el desarrollo del programa no hubiesen ocurrido.

Preguntas sobre implementación del programa en barrio San Gregorio

36. En La Granja se seleccionó la villa La Serena y la población San Gregorio. ¿Por qué se eligieron esos barrios? ¿con qué **criterios** o qué fue lo que primó?
(Criterios **territoriales**: cifras desagregadas pobreza o vulnerabilidad, elección de barrios más complejos de la comuna, sinergia con otros proyectos, ubicación en zona neurálgica de la comuna;
Criterios **políticos**: deuda histórica municipios con JVV, “mostrar que se hace algo” sacando beneficios políticos de ello sin que el municipio financie ni equipo ni ningún tipo de proyecto).
37. PGO: (Ver mapa) Los **límites del barrio** son... (mostrar) **¿por qué** esos límites?
¿Dónde se ubican las **obras físicas** construidas (mencionadas en p.15 Historia del Barrio)?
38. Me gustaría completar el organigrama del programa para el barrio El Porvenir
PEDIR INFO CONTACTO (mostrar organigrama):
 - a. Coordinador de barrios vulnerables equipo regional o **¿con quién tenías contacto en la Seremi durante tu labor?** (Claudia Ponce)
 - b. Jefe municipal de barrio, ¿era Secplac, Dideco o los dos?
 - c. Equipo de barrio: jefe, encargados urbano y social, otros profesionales (PEDIR INFO)
¿Cuáles eran sus profesiones? **¿El equipo siempre fue el mismo o cambió? ¿Por qué?**
 - d. CVD: presidente y directiva en el barrio El Porvenir
 - ¿Qué organizaciones conformaron el CVD? ¿Se formaron líderes nuevos?
¿Se fortalecieron antiguas OSC, cómo?
 - ¿Cómo fue el proceso de conformación (indagar conflictos y pedir describirlos)?
 - ¿Sabes si está activo actualmente este CVD o si hay líderes de éste que continúen trabajando para el mejoramiento del barrio?
 - e. ¿Tienes contacto con algunos habitantes del barrio con quien yo pueda conversar, o de la JVV, del CVD?
39. ¿Cómo era la relación del equipo del Quiero mi Barrio con el resto de los equipos del municipio, por ejemplo, la Dideco, la Secplac? (relación de desconfianza y celos VS. cooperación y trabajo coordinado)
40. ¿En qué medida ser parte del municipio les afectó o favoreció en su trabajo?
41. (Intersectorialidad) ¿Cómo era la comunicación entre el equipo del Quiero mi Barrio y los encargados de programas del Conace, del Sence, del Sernam alojados en la municipalidad?
42. Finalmente, respecto de algunos productos del programa en el barrio El Porvenir:
 - a. **Diagnóstico compartido** o informe diagnóstico integral: estudio técnico base + focus comunitarios.
 - ¿Cómo se usó este diagnóstico durante la implementación? ¿En qué medida el PGO y el PGS respondieron a ese diagnóstico y no x ej. a qué OSC negociaba más fuerte?
 - b. **Contrato** de barrio ¿Cómo fue el **proceso**? ¿Cuántas **versiones** hubo? ¿Qué **cambios** hubo?
 - ¿Participan en el Contrato los **actores** que habían participado en el diagnóstico?
 - c. **Planes de uso y mantención**, ¿cómo se elaboraron? ¿quién debería estar a cargo ahora?
 - d. Agenda futura, **¿cómo se elaboró?** ¿En qué deberían estar ahora?

ANNEXE 4

CUESTIONARIO VECINOS

Soy estudiante de doctorado en urbanismo en la Universidad de Toulouse. Mi tesis es sobre el programa QMB durante el gobierno de Bachelet (2006-2010). Me gustaría conversar sobre este programa, si usted participó, cómo fue su experiencia y cuál es su opinión sobre cómo le ha servido este programa a su población y sus vecinos. Para mi investigación necesito usar grabadora, pero la entrevista es anónima en caso que usted prefiera.

Preguntas generales sobre entrevistado y sobre el programa

1. ¿Hace cuánto llegó a la población?
2. ¿Cómo **participó** usted en el QMB? (EP dic 2008-dic 2010 / SG dic 2007-mar 2010)
3. ¿Había **participado alguna vez** en algún programa público? ¿Cuál, cómo, cuándo?
4. ¿Qué rol o cargo tiene actualmente en la población?
5. ¿Qué **problemas** quería resolver el QMB en su barrio?
¿En qué medida cree usted que el QMB logró resolver esos problemas?
6. En su opinión, ¿qué **cambios produjo el QMB**, cambios que sin el QMB no hubieran ocurrido?
En lo físico: calles, equipamiento o infraestructura, imagen / **en lo social:** contacto entre vecinos, relaciones entre vecinos, en las organizaciones del barrio, en dirigentes vecinales o líderes del barrio
7. Al parecer el QMB logró que los **dirigentes y las organizaciones vecinales** colaboraran entre sí, trabajaran más unidos. ¿Qué opina Ud.? ¿Cómo están ahora las relaciones entre dirigentes y organizaciones? (Ef.PGS)
8. ¿Sabe usted si hay **otras cosas que haya hecho el QMB**, por ej. en cuanto a problemas de seguridad del barrio, desempleo, deserción escolar, drogadicción, embarazo adolescente, etc.? ¿Qué cosas?
9. El programa hizo varios **talleres**, ¿Ud. participó en alguno? (Escuela de líderes, 1eros auxilios, Mosaico, Colonias Urbanas, cueca, pintura) ¿Y en qué le han servido esos talleres ahora que han pasado los años? (Ef.PGS)

Preguntas sobre implementación del programa

1. **(EP)** ¿Dónde están las **obras** que el QMB construyó en la población? ¿Qué había antes?
2. ¿Usted **usa las obras** construidas por el QMB? ¿cómo? ¿Conoce a alguien (más) que las use? ¿esos lugares se usan más o menos que antes? ¿Dónde juegan los **niños** de la población?
3. ¿Cree que el QMB ha ayudado a tener **más y mejores espacios públicos** en la población?
4. ¿Sabe quién **mantiene** esas obras? ¿De dónde salen las **platas**?
5. ¿Cómo fue la **votación para la selección de las obras**? (represent. intereses vecinos vs. presión OSC c/poder)
6. ¿Cómo fue la firma del **Contrato** de barrio en El Porvenir? (si participó; conflictos)
7. ¿Cómo era la **relación de los vecinos con el equipo** del QMB?
8. ¿Cree que el **QMB hizo participar a muchos vecinos** de la población o algunos no más?
9. ¿Cree que el **QMB hizo participar a las organizaciones** de vecinos que habían antes de que se formara el CVD? ¿Cómo? ¿En qué organizaciones está pensando?
10. ¿Qué **organizaciones formaron el CVD**? ¿Y cómo fue la **formación del CVD** (indagar conflictos)?
11. ¿Se formaron **organizaciones nuevas, dirigentes nuevos o líderes nuevos** después del QMB?
12. ¿Cree que las **organizaciones que existían antes** del CVD se hicieron más fuertes o más débiles? ¿Por qué?
13. ¿El **CVD está activo** actualmente? ¿Hay miembros del CVD que sigan **trabajando para el mejoramiento** de la población? ¿Sabe de **alguien más** que esté trabajando para eso?
14. Al parecer el QMB ayudó a organizar a la comunidad y formar **redes dentro y fuera del barrio**. ¿Sabe si el CVD o los líderes que quedan están trabajando con organizaciones fuera del barrio? (Ef.PGRC)
15. ¿Tiene **contacto con vecinos** con quien yo pueda conversar? ¿de la JJVV, del CVD

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

AGOSTINI Claudio, 2010, “Pobreza, desigualdad y segregación en la Región Metropolitana”, *Estudios Públicos*, N°117, verano 2010, p.119-268.

AGOSTINI C., BROWN P., GÓNGORA D.P., 2008, “Nota técnica distribución espacial de la pobreza en Chile”, *Estudios de Economía*, Vol.35, N°1, junio 2008, p.79-110.

ALBER Jens, 2006, “The European social model and the United States”, *European Union Politics*, Vol. 7, n°3, p. 393–419, SAGE Publications.

ALBER Jens, 2010, “What the European and American welfare states have in common and where they differ: facts and fiction in comparisons of the European Social Model and the United States”, *Journal of European Social Policy*, May 2010 20: 102-125.

ALESINA Alberto et GLAESER Edward, 2005, *Fighting poverty in the US and Europe: a world of difference*, New York: Oxford University Press.

ARNAUD L., LE BART C., PASQUIER R., 2006, “‘Does ideology matter?’ Standardisation de l’action publique territoriale et recompositions du politique”, *Idéologies et action publique territoriale. La politique change-t-elle encore les politiques ?* / ed. par ARNAUD L., LE BART C., PASQUIER R., Rennes : Presses universitaires de Rennes, p. 11-31.

ARNSTEIN Sherry R., 1969, “A Ladder of Citizen Participation”, *Journal of the American Institute of Planners*, July 1969, Vol. 35, N°4, pp. 216-224.

ARRIAGADA C. y MORALES N., “Ciudad y seguridad ciudadana en Chile: revisión del rol de la segregación sobre la exposición al delito en grandes urbes”, *REVISTA EURE*, Vol. XXXII, N°97, pp. 37-4, Santiago de Chile.

AUTHIER J.Y., BACQUÉ M.H. et GUÉRIN-PACE F. (dir.), 2007, *Le quartier. Enjeux scientifiques, actions politiques et pratiques sociales*, Paris, La Découverte, 293 p.

AVENEL Cyprien, 2007, *Sociologie des « quartiers sensibles »*, 2ème édition. Paris : Armand Colin, 128 p.

BACQUE Marie-Hélène, 2000, « De la réforme urbaine au management social : l’exemple du développement communautaire aux États-Unis », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 86, p. 66-76.

BACQUÉ Marie-Hélène et GAUTHIER Mario, 2011, « Participation, urbanisme et études urbaines. Quatre décennies de débats et d’expériences depuis ‘A ladder of citizen participation’ de S. R. Arnstein », *Participations. Revue des sciences sociales sur la démocratie et la citoyenneté*, 2011/1 N° 1, p. 36-66.

BACQUÉ Marie-Hélène, REY Henri, SINTOMER Yves, 2005, *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, La Découverte « Recherches », 316 pages.

- BACQUÉ Marie-Hélène et BIEWENER Carole, 2013, *L'empowerment : une pratique émancipatrice*, Paris : La Découverte, 160 p. KINDLE ÉDITION.
- BAUMAN Zigmunt, 2000, *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*. Barcelona: Gedisa.
- BENGOA José, 1995, "Chile: Equidad y Exclusión", *TEMAS SOCIALES*, N°9, Boletín del Programa de Pobreza y Políticas Sociales de SUR, Santiago de Chile.
- BENGOA J., MÁRQUEZ F., ARAVENA S., 1999, *LA DESIGUALDAD. Testimonios de la sociedad chilena en la última década del siglo XX*, Colección Estudios Sociales Ediciones SUR, Santiago de Chile.
- BERNARD Paul, 1999, « La cohésion sociale : critique dialectique d'un quasi-concept », *Lien social et Politiques*, n° 41, p. 47-59.
- BHERER Laurence, 2011, « Les relations ambiguës entre participation et politiques publiques », *Participations. Revue des sciences sociales sur la démocratie et la citoyenneté*, 2011/1 N° 1, p. 105-133.
- BLANC Maurice, 2007, « La 'politique de la ville' : une 'exception française' ? », *Espaces et sociétés*, 2007/1-2, 128-129, p. 71-86.
- BRAIN I., CUBILLOS G. y SABATINI, F., 2007, Integración social urbana en la nueva política habitacional, DIRECCIÓN DE ASUNTOS PÚBLICOS, Año 2 / No 7 / junio 2007, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- BRATT Rachel G. and ROHE William M., 2007, "Challenges and dilemmas facing community development corporations in the United States", *Community Development Journal* Vol 42 No 1 January 2007 pp. 63–78, Oxford University Press and Community Development Journal.
- BRUNNER José Joaquín, 1990, "Chile: claves de una transición pactada", *Nueva Sociedad* N°106, marzo- abril 1990, pp. 6-12.
- CAPRON Guénola y GONZÁLEZ Salomón, 2006, "Las escalas de la segregación y de la fragmentación urbana", *TRACE*, N°49, iuin 2006, págs. 65-75, CEMCA, México.
- CARROL William (ed.), 2004, *Critical Strategies for Social Research*, Canadian Scholars' Press Inc., Toronto, Ontario.
- CASTEL Robert, 1995, *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*. Paris : Fayard.
- CASTILLO M.J., FORRAY R., & SEPÚLVEDA C., "Más allá de los resultados cuantitativos, los desafíos de la política de vivienda en Chile", *Revista Quórum* n°20, 2008, p. 14-29.
- CASTILLO M.J. & HIDALGO R. (ed.), 2007, *1906–2006. Cien años de política de vivienda en Chile*, Santiago de Chile: Ediciones UNAB-UC.
- COMPAGNION Olivier, 2005, « Les trois temps de la mondialisation en Amérique latine », in OCAMPO J.A. et MARTIN J. (éd.), *Mondialisation et développement. Un regard de l'Amérique latine et des Caraïbes*, Santiago du Chili, CEPALC / Publications des Nations Unies, p. 221-228.
- CORREA S., FIGUEROA C., ROLLE C., VICUÑA M., y JOCELYN-HOLT A., 2001, *Historia del siglo XX chileno*. Editorial Sudamericana, Santiago.

CORTÍNEZ José Manuel y ARRIAGADA Camilo, 2010, “Garantías en vivienda y habitabilidad”, dans MORENO L. y ROSENBLUTH M., eds. 2010, *Umbrales sociales para Chile: hacia una futura política social*, Santiago, Fundación Superación de la Pobreza, p. 87-126.

CREVOISIER Olivier, 2010, « La pertinence de l'approche territoriale », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine* 5/ 2010 (décembre), p. 969-985. URL : www.cairn.info/revue-d-economie-regionale-et-urbaine-2010-5-page-969.htm. DOI : 10.3917/reru.105.0969

CHAN Joseph, TO Ho-Pong and CHAN Elaine, 2006, “Reconsidering social cohesion: developing a definition and analytical framework for empirical research”, *Social Indicators Research* (2006) 75: 273-302. Springer.

CHARMES Éric, 2009, « Pour une approche critique de la mixité sociale. Redistribuer les populations ou les ressources ? », *La Vie des idées*, 10 mars 2009. ISSN: 2105-3030. URL: <http://www.laviedesidees.fr/Pour-une-approche-critique-de-la.html>

DAMON Julien, 2004, *Quartiers sensibles et cohésion sociale*, La documentation française N.906 novembre 2004.

DEFILIPPIS J. and SAEGERT, S. (eds.), 2008, *The Community Development Reader*, Routledge, NY. Taylor & Francis group.

DELPEUCH Thierry, 2008, « Les analyses des transferts internationaux de politiques publiques : un état de l'art », *Questions de Recherche/Research in Question*, 27, décembre 2008.

DÍAZ CÉSPEDES Francisco, 2014, “Las DOS CARAS de la Independencia de Chile: Una Mirada desde la Ciencia Política”, *Revista Latinoamericana de Ensayo*, Santiago de Chile, AÑO XVIII.

DOIDGE Norman, 2007, *The Brain That Changes Itself. Stories of Personal Triumph from the Frontiers of Brain Science*, Penguin Books. KINDLE ÉDITION.

DE MAILLARD Jacques, 2002, “Les nouvelles politiques socio-urbaines contractuelles entre conflits et apprentissages », *Politix*. Vol. 15, N°60, Quatrième trimestre 2002, pp. 169-191.

DOLOWITZ D. & MARSH D., 2000, “Learning from Abroad, the Role of Policy Transfer in Contemporary Police-Making”, *Governance*, 13 (1), 2000, p. 5-23.

DONZELOT Jacques et EPSTEIN Renaud, 2006, « Démocratie et participation : l'exemple de la rénovation urbaine », *Esprit* (dossier « forces et faiblesses de la participation »), n°326, pp. 5-34.

DONZELOT Jacques et JAILLET Marie-Christine, 1997, « Europe, États-Unis : convergences et divergences des politiques d'insertion », *Revue Esprit*, No. 5, mai 1997.

DONZELOT Jacques et JAILLET Marie-Christine, 1999, « La nouvelle question urbaine », *Actes du séminaire*, Editions PUCA.

DONZELOT J., avec MEVEL C. et WYVEKENS A., 2003, *Faire société : la politique de la ville aux États-Unis et en France*, Paris, Éditions du Seuil.

DONZELOT, Jacques, 2006, *Quand la ville se défait : Quelle politique face à la crise des banlieues ?* Editions du Seuil.

DELAMAZA Gonzalo, 2004, “Políticas públicas y sociedad civil en Chile: El caso de las políticas sociales (1990-2004)”, *POLITICA* N° 43, primavera, 2004, pp. 105-148.

DE QUEIROZ Jean-Manuel, 1996, « Exclusion, identité et désaffection », dans PAUGAM Serge (éd.), 1996, *L'exclusion : l'état des savoirs*, Paris, Éditions la Découverte.

ESCOBAR Alejandro, 2004, “Participación Ciudadana y Políticas Públicas. Una problematización acerca de la relación Estado y Sociedad Civil en América Latina en la última década”, *Revista Austral de Ciencias Sociales*, 8: 97-108.

ESCOLANO S., y ORTIZ, J., 2007, “Patrones espaciales de movilidad de la población: algunos efectos en la socio-geografía del Gran Santiago”, dans DE MATTOS, C. e HIDALGO, R. (eds.), 2007, *Santiago de Chile: movilidad espacial y reconfiguración metropolitana* (pp. 53-68). Santiago, Chile: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Pontificia Universidad Católica de Chile. Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile.

ESPING-ANDERSEN Gösta, 1990, *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton: Princeton University.

ESPINOZA Guillermo, 2002, *Gestión y fundamentos de evaluación de impacto ambiental*, Banco Interamericano de Desarrollo – BID y Centro de Estudios para el Desarrollo – CED, Santiago de Chile.

ESPINOZA Vicente, 1998, “Historia social de la acción colectiva urbana: Los pobladores de Santiago, 1957-1987”, *REVISTA EURE*, vol.24, n.72, pp. 71-84.

FAINSTEIN S. and CAMPBELL S., 2003, *Readings in Planning Theory. Studies in Urban and Social Change*, Wiley-Blackwell, 2nd edition.

FALUDI Andreas (ed.), 2007, *Territorial cohesion and the European model of society*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA.

FASSIN Didier, 1997, « Marginalidad et marginados. La construction de la pauvreté urbaine en Amérique Latine », dans PAUGAM Serge (éd.), 1996, *L'exclusion : l'état des savoirs*, Paris, Éditions la Découverte.

FERGUSON Ronald F. and DICKENS William T. (ed.), 1999, *Urban Problems and Community Development*, Publisher Brookings Institution Press, Washington, DC.

FERNÁNDEZ, Joaquín, 2011, *Patricio Silva. En el nombre de la razón. Tecnócratas y política en Chile*, (Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales, 290), Reseña libro, CIDOC, Escuela de Historia, Universidad Finis Terrae.

FORREST Ray and KEARNS Ade, 2001, “Social Cohesion, Social Capital and the Neighbourhood”, *Urban Studies*, Vol. 38, No. 12, 2125–2143.

GALE Trevor, 2001, “Critical policy sociology: historiography, archaeology and genealogy as methods of policy analysis”, *Journal of Education Policy*, 16:5, 379-393.

GAZMURI Cristián (reseñador), 1984, “Pedro Morandé: Cultura y Modernización en América Latina”, *ESTUDIOS PÚBLICOS*, N°16.

GIBERT Patrick, 2002, « L'analyse de politique à la rescousse du management public ? Ou la nécessaire hybridation de deux approches que tout, sauf l'essentiel, sépare », *Politiques et management public*, Volume 20, n°1, mars 2002.

GILBERT Alan, “Poder, Ideología y el Consenso de Washington: Desarrollo y Expansión de la Política Chilena de Vivienda”, *BOLETIN INVI* N° 47 / MAYO 2003 / VOLUMEN 18: 133-156.

GODOY Oscar, 1999, “La transición chilena a la democracia: pactada”, *Estudios Públicos*, 74 (otoño), Santiago de Chile.

GRAFMEYER Yves et AUTHIER Jean-Yves, 2008, *Sociologie urbaine*, Armand Colin, coll. « 128 ».

GUROVICH Alberto, 1989, “Una Ciudad Interminable: La Pintana”, *Revista Urbanismo*, Universidad de Chile, Santiago de Chile.

Iceland John, 2006, *Poverty in America: A Handbook*, University of California Press, 2nd edition (February).

IRARRÁZVAL Ignacio y SALAMON Lester (directores), 2006, *Estudio Comparativo del Sector Sin Fines de Lucro. CHILE*, Santiago de Chile, PNUD-Equipos de investigación FOCUS y Johns Hopkins University-Center for Civil Society Studies.

HARDY Clarisa, 1996, “Las políticas sociales en Chile”, dans *Chile 96. Análisis y Opiniones*, Santiago, FLACSO-Chile.

HIDALGO Rodrigo, 2007, *Cien años de política de vivienda social, cien años de expulsión de los pobres a la periferia de la ciudad de Santiago*, GEO-Libros pp. 51-63.

JACOBS Jane, 1961, *The Death and Life of Great American Cities*, Vintage Books, New York: Random House.

JENNINGS James, 2005, *Community-based organizations and the non-profit sectors in Massachusetts: Where do we go from here?* Tufts University, Massachusetts, Retrieved April, 24, 2012.

JENNINGS James, 2012, “Measuring neighborhood distress: a tool for place-based urban revitalization strategies”, *Community Development*, 10/2012; 43(4):1-12.

JEPSEN Maria and SERRANO Amparo, 2005, « The European Social Model: An Exercise in Deconstruction », *Journal of European Social Policy*, 15(3): 231-45.

JIRÓN P., LANGE C., BERTRAND M., 2010, “EXCLUSIÓN Y DESIGUALDAD ESPACIAL: Retrato desde la movilidad cotidiana”, *REVISTA INVI*, N° 68 / May 2010 / Volume N° 25: 15-57.

JOBERT B. et MULLER P., 1989, *L'Etat en Action. Politiques publiques et corporatisme*, Paris, Presses universitaires de France.

JOUVE Bernard, 2006, « Politiques publiques et empowerment : l'exception française », *Economie & Humanisme*, N° 379, décembre 2006.

KAZTMAN Rubén, 2003, “La dimensión espacial en las políticas de superación de la pobreza urbana”, *Serie Medio ambiente y desarrollo*, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, CEPAL, Santiago de Chile.

KAZTMAN Rubén, 2003, *Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social*, CEPAL, Santiago de Chile.

KAZTMAN Rubén y WORMALD Guillermo (coordinadores), 2002, *Trabajo y ciudadanía. Los cambiantes rostros de la integración y exclusión social en cuatro áreas metropolitanas de América Latina*, CEBRA, Montevideo, Uruguay.

KIRZBAUM Thomas, 2009, *Rénovation urbaine : les leçons urbaines*, France, PUF.

LADI Stella, 2005, *Globalisation, Policy Transfer and Policy Research Institutes*, Edward Elgar Publishing.

LASCOURMES Pierre et LE GALÈS Patrick, 2005, *Gouverner par les Instruments*, Les Presses de Sciences Po, (6 janvier 2005), KINDLE ÉDITION.

LASCOURMES Pierre et LE GALES Patrick, 2012, *Sociologie de l'action publique* (2e édition), Armand Colin, col. « 128 », 128 p. KINDLE ÉDITION.

LEIVA Andrés, 2003, “El tema de la participación de la psicología comunitaria en las políticas del nuevo trato”, *Polis: Revista de la Universidad Bolivariana* [en ligne] 2003, 1 (invierno): [Consulté le 4 novembre 2014] Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30500516> ISSN 0717-6554

LINK Felipe, 2007, “De la policentralidad a la fragmentación en Santiago de Chile”, *Organización latinoamericana y del Caribe de centros históricos OLACCHI*, Centro-H Vol. 1 N°2, Ecuador.

LØDEMEL Ivar and TRICKEY Heather, 2001, ‘An offer you can't refuse': *workfare in international perspective*, The Policy Press UK, January.

MARGER Martin, 2008, *Social inequality. Patterns and processes*, McGraw Hill Higher Education.

MARQUEZ Francisca, 2003, *Informe pobreza urbana en Chile. Los efectos de una larga crisis: 1998-2003*, OXFAM.

MARQUEZ Francisca, 2008, “Resistencia y sumisión en sociedades urbanas y desiguales: poblaciones, villas y barrios populares en Chile”, dans ZICCARDI, Alicia (compiladora), 2008, *Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social. Los retos de las políticas sociales de las ciudades latinoamericanas del siglo XXI*, Bogotá: Siglo del Hombre Editores; CLACSO.

MARTIN Claude, 2012, « Le soutien à la parentalité : généalogie et contours d'une politique publique émergente », dans La documentation française (Ed.) 2012, *Aider les parents à être parents. Le soutien à la parentalité, une perspective internationale*, 29-64, Centre d'analyse stratégique.

MATURANA Humberto, *Emociones y Lenguaje en Educación y Política*, 1990, Colección Hachette/Comunicación, Centro de Estudios del Desarrollo, Sexta Edición 1992.

MAURIN Eric, 2004, *Le ghetto français. Enquête sur le séparatisme social*, Editions du Seuil et La République des idées.

MAURIN Éric, 2009, *La peur de déclassement. Une sociologie des récessions*, Editions du Seuil et La République des idées.

MERKLEN Dennis, 2009, *Quartiers populaires, quartiers politiques*, Paris : La Dispute.

MORANDÉ Pedro, 1984, “Cultura y modernización en América Latina”, *Cuadernos del Instituto de Sociología*, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.

MORIS Roberto, 2012, "Successful Approaches to National Slum Upgrading and Prevention. Chilean Report", *Joint Work Program of the World Bank (WBI), Cities Alliance (CA), United Nations Human Settlements Program (UNHABITAT), Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), and Inter-American Development Bank (IDB)*, september.

MOULIAN Tomás, 1994, "Limitaciones de la transición a la democracia en Chile", *Revista Proposiciones* 25.

MULLER Pierre, 2000, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, 50e année, n°2, pp. 189-208.

MULLER Pierre, 2005, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue française de science politique*, 2005/1 Vol. 55, p. 155-187.

MULLER Pierre et al, 2005, « L'analyse politique de l'action publique. Confrontation des approches, des concepts et des méthodes » Présentation, *Revue française de science politique*, 2005/1 Vol. 55, p. 5-6.

MULLER Pierre, 2011, « Les politiques publiques », 9e éd., (KINDLE ÉDITION), Paris, P.U.F. « Que sais-je ? ».

MUSSELIN Christine, 2005, « Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet ? », *Revue française de science politique*, Vol. 55, p. 51-71.

NADIN Vincent and STEAD Dominic, 2008, *European Spatial Planning Systems, Social Models and Learning*, disP 172.1/2008: 35-47.

NAVARRO Mario, 2005, « Housing finance policy in Chile: The last 30 years », *Land Lines Series*, July 2005, Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

NIXON J., WAKER M., and BARON S., 2002, "From Washington Heights to the Raploch. Evidence, mediation and the genealogy of policy", *Social Policy and Society*, 1 (3): 237-47.

OLAVARRÍA M., NAVARRETE B. y FIGUEROA V., 2011, "¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile? Evidencia desde un estudio de caso", *Política y gobierno*, volumen XVIII, número 1, 1er semestre 2011, p. 109-154.

OTTONE Ernesto (director), 2007, *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, Naciones Unidas CEPAL, Santiago de Chile.

PALEY Julia, 2008, *Marketing Democracy: Power and Social Movements in Post-Dictatorship Chile*, Berkeley: University of California Press.

PALIER Bruno et SUREL Yves, 2005, « Les « trois I » et l'analyse de l'État en action », *Revue française de science politique*, 2005/1 Vol. 55, p. 7-7.

PAUGAM Serge (éd.), 1996, *L'exclusion : l'état des savoirs*, Paris, Éditions la Découverte.

PAUGAM Serge, 2008, *Le lien social*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Que sais-je ? », 127 p.

PRÉVÔT SCHAPIRA M.F., 2001, "Fragmentación social y espacial: conceptos y realidades", *Perfiles Latinoamericanos*, N°19, diciembre.

PROCACCI Giovanna, 1996, « La naissance d'une rationalité moderne de la pauvreté », dans PAUGAM Serge (éd.), 1996, *L'exclusion : l'état des savoirs*, Paris, Éditions la Découverte.

QUIVY R. et CAMPENDHOUDT L.V., 1995, *Manuel de recherche en sciences sociales*, Dunod ; Édition : 2e (15 mai 1995).

RACZYNSKI Dagmar, 1995, “Focalización de programas sociales: lecciones de la experiencia chilena”, dans PIZARRO C., RACZYNSKI D. y VIAL J., 1995, *Políticas económicas y sociales en el Chile democrático*, CIEPLAN-UNICEF, septiembere, Santiago, p. 217--255.

RACZYNSKI Dagmar, 1995, “Estrategias para combatir la pobreza en América Latina: programas, instituciones y recursos”, *Estrategias de Desarrollo y Economía, Cohesión Social en América Latina, Políticas Públicas*, CIEPLAN (Corporación de Estudios para Latinoamérica). Editorial: BID., Santiago de Chile, p. 11-42.

RACZYNSKI Dagmar y SERRANO Claudia, 2001, *Nuevos y viejos problemas en la lucha contra la pobreza en Chile*, Documento inédito elaborado para FLACSO.

RACZYNSKI Dagmar (s/f), 2002, *Políticas Sociales y de Superación de la Pobreza de Chile*, Centro de Política Social para América Latina, Universidad de Texas, trabajo financiado por donación individual de la Fundación Ford.

RADAELLI Claudio, 2000, « Policy Transfer in the European Union », *Governance*, 13 (1), p. 25-43.

REIMER Mario (ed.), 2014, *Spatial Planning Systems and Practices in Europe: A Comparative Perspective on Continuity and Changes*, Routledge, January 27.

RODRÍGUEZ Alfredo y SUGRAYNES Ana, 2004, “El problema de la vivienda de los ‘con techo’”, *REVISTA EURE*, V. 30, N°91, diciembre, pp. 53-65.

RODRÍGUEZ Alfredo y SUGRAYNES Ana, 2005, *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social*, Ediciones SUR, 2005, 1ª edición, Santiago de Chile.

RODRÍGUEZ Alfredo y WINCHESTER Lucy, 2004, “Santiago de Chile: una ciudad fragmentada”, dans DE MATTOS Carlos et al, (eds.), 2004, *Santiago en la globalización: ¿una nueva ciudad?* Santiago de Chile: SUR-EURE Libros.

ROSANVALLON Pierre, 1995, *La Nouvelle Question sociale : repenser l'État-providence*, Points, Essais, Editions du Seuil.

ROTH André-Noël, 2007, “Análisis de las políticas públicas: de la pertinencia de una perspectiva basada en el anarquismo epistemológico”, *Revista Ciencia Política*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, N°3, pp. 39-64.

ROTH André-Noël, 2008, Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico?, *Estudios Políticos*, N° 33, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, Medellín, julio-diciembre de 2008: pp. 67-91.

SABATINI Francisco et al, 2001, “Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción”, *REVISTA EURE*, 27(82): 21-42, Santiago de Chile.

- SABATINI Francisco y WORMALD Guillermo, 2004, *Santiago de Chile bajo la Nueva Economía, 1980-2000: Crecimiento, Modernización, y Oportunidades de Integración Social*, The Center for Migration and Development, Working Paper Series, Princeton University.
- SABATINI Francisco y SIERRALTA Carlos, 2006, “Medición de la Segregación Residencial: Meandros Teóricos y Metodológicos y Especificidad Latinoamericana”, versión ampliada y actualizada del capítulo “Medición de la segregación residencial: reflexiones metodológicas desde la ciudad latinoamericana”, dans CÁCERES Gonzalo y SABATINI Francisco (eds.), *Los Barrios Cerrados en Santiago de Chile: Entre la Exclusión y la Integración Social*, Santiago de Chile, Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- SÁNCHEZ Fernando, 2006, “Los tipos ideales en la práctica: significados, aplicaciones, construcciones”, *Empiria. Revista de metodología de ciencias sociales*, [S.l.], n. 11, p. 11-32, oct. 2006.
- SAURUGGER Sabine, 2010, « Européanisation et transfert des politiques publiques », dans SAURUGGER Sabine, *Théories et concepts de l'intégration européenne*, Presses de Sciences Po-Références, p. 255-287.
- SEPÚLVEDA Rubén, et al, 2005, *Mejoramiento del parque habitacional*, Instituto de la Vivienda, Universidad de Chile, mayo.
- SCHMITT John and ZIPPERER Ben, 2006, *Is the U.S. a Good Model for Reducing Social Exclusion in Europe?*, Center for Economic and Policy Research.
- SCHNAPPER Dominique, 1996, « Intégration et exclusion dans les sociétés modernes », dans PAUGAM Serge (éd.), 1996, *L'exclusion : l'état des savoirs*, Paris, Éditions la Découverte.
- SELIMANOVSKI Catherine, 2008, *La frontière de la pauvreté*, Presses universitaires de Rennes.
- SERRANO Claudia, 1998, *Participación Social y Ciudadanía. Un debate del Chile contemporáneo*, Santiago de Chile: División de Estudios del Ministerio de Planificación, Gobierno de Chile.
- SILVA Patricio, 2007, “Estilos Políticos y Orientación Tecnocrática bajo los Gobiernos de Lagos y Bachelet”, *Revista de Sociología*, N°21, p.79-105.
- SOJO Carlos (compilador), 2006, *Pobreza, exclusión social y desarrollo. Visiones y aplicaciones en América Latina*, FLACSO Costa Rica.
- STEIN Ernesto and TOMMASI Mariano (ed.), 2008, *Policymaking in Latin America. How Politics Shapes Policies*, Inter-American Development Bank, David Rockefeller Center for Latin American Studies and Harvard University, Cambridge, MA.
- SUBIRATS Joan, 2006, *Fragilidades vecinas: narraciones biográficas desde la exclusión social*, Madrid: Icaria.
- SUBIRATS Joan, 2008, *Análisis y gestión de políticas públicas*, Editorial Ariel.
- TALPIN Julien, 2013, « Mobiliser les quartiers populaires. Vertus et ambiguïtés du community organizing vu de France », *La Vie des Idées*, 26 novembre 2013. ISSN : 2105-3030.
- TAYLOR Sandra, 1997, *Critical Policy Analysis: exploring contexts, texts and consequences*, *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 18:1, 23-35, Journals Oxford Ltd.

THOREAU François, 2012, « Pierre LASCOUMES, Patrick LE GALES, Sociologie de l'action publique », Lectures [Online] Reviews, consulté le 13 mai 2014, URL: <http://lectures.revues.org/9016>.

TIRONI Eugenio, 2007, “Cohesión social en Chile. El retorno de un viejo tema”, *Quórum. Revista de pensamiento iberoamericano*, N°18, p. 42-50.

TIRONI Eugenio (ed.), 2008, *Redes, Estado y mercados. Soportes de la cohesión social Latinoamericana*, Uqbar Editores.

TIRONI Manuel, 2003, *Nueva pobreza urbana. Vivienda y Capital Social en Santiago de Chile, 1985-2001*, Serie de investigación, Universidad de Chile, PREDES y RIL editores.

TISSOT Sylvie, 2006, « Sociologie urbaine et politique de la ville : retour sur une rencontre autour des ‘quartiers d'exil’ », dans BACQUE Marie-Hélène, 2006, *Le quartier : enjeux scientifiques, actions politiques et pratiques sociales*, Paris La Découverte, p. 69-74.

VALENZUELA Eduardo et al, 2008, *Vínculos, Creencias e Ilusiones. La Cohesión Social de los Latinoamericanos*, Uqbar Editores, Colección CIEPLAN, Santiago de Chile.

VARGAS Mónica, GASIC Ivo, INZULZA Jorge, TAPIA Ricardo, IMILAN Walter, FUSTER Xenia y FLORES Daniel, 2014, *Ética, poder y territorio*, 2014, Editorial Aún creemos en los sueños, publicación de *Le Monde Diplomatique*, Santiago de Chile.

WACQUANT Loic, 1993, “The comparative Structure and Experience of Urban Exclusion: Race, class, and space in Chicago and Paris”, dans MCFATE C., LAWSON R. et WILSON W.J. (eds.), *Urban Marginality and Public Policy in Europe and in America*, Newbury Park, Sage.

WACQUANT L., 1996, « L’underclass urbaine dans l’imaginaire social et scientifique américain », dans PAUGAM Serge (éd.), 1996, *L'exclusion : l'état des savoirs*, Paris, Éditions la Découverte.

WACQUANT Loïc, 2006, *French ‘banlieues’ and Black American Ghetto: From Conflation to Comparison*, Coll. Qui Parle 16-2 (Spring): 5-38.

WACQUANT Loïc, 2006, *Parias urbains. Ghetto, banlieues, État*, Éditions La Découverte, Paris.

WITCHER Sally, 2013, *Inclusive equality: a vision for social justice*, Policy Press, UK.

WORMALD Guillermo, 2007, “¿Cómo debe entenderse la integración social en la ciudad?”, *Revista ProUrbana* (Programa de apoyo a las políticas urbanas y de suelo en Chile), N°5, agosto.

YAÑEZ G., ORELLANA A., FIGUEROA O. y ARENAS F., 2009, *Ciudad, Poder, Gobernanza*, Colección RIDEAL, Serie Geolibros N°9, Eurelibros, Santiago de Chile, 111 – 132pp.

YIN Robert, 2003, *Case Study Research: Design and Methods*, SAGE Publications, Inc.; 3rd Edition (18 Feb).

Travaux académiques non publiés

ALVAREZ Abel, 2010, “La ley de barrios de la Generalitat de Cataluña, la rehabilitación de barrios. Una apuesta hacia una movilidad más sostenible. El caso del barrio ‘Congost’ de Granoller”. Ponencia presentada en la *Sustainable Building Conference*, Madrid.

ARAVENA Susana et SANDOVAL Alejandra, 2007, “Política Habitacional y Actores Urbanos. Seminario del Observatorio de Vivienda y Ciudad”, *Actas de seminario en Santiago*, 17 agosto, Santiago: SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación, 2008, 133 p.

COCIÑA Camila et al, 2006, “Proyecto Ribera Norte”, article *Revista Plataforma Urbana*, www.plataformaurbana.cl, consulté le 22 mars 2014.

DELAMAZA Gonzalo, 2010, *Construcción democrática, participación ciudadana y políticas públicas en Chile*, Tesis doctoral, Universidad de Leiden, Holanda.

ESPEJO Álvaro, 2009, “Dime dónde vives y te diré quién eres, una radiografía a la sociedad santiaguina”, article *Revista plataforma urbana*, www.plataformaurbana.cl, consulté le 22 mars 2014.

GIESEN Elisa, 2010, *Sobre la elite chilena y sus prácticas de cierre social*, Tesis para optar al título de sociólogo, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile.

JIMÉNEZ María Ignacia, 2012, *HACER (LO) POSIBLE. Revisión crítica de una experiencia de Intervención Territorial Municipal en los Noventa. Estudio de Caso Programa de Mejoramiento Territorial de Los Quillayes. La Florida, 1990 – 2000*, Tesis para optar al grado de magíster en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente, Santiago de Chile: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Pontificia Universidad Católica de Chile.

LINK Felipe, 2008, “Consideraciones en torno a los conceptos de segregación y fragmentación en los estudios urbanos”, *Observatorio das Metrôpoles*, www.observatoriodasmetrosoles.net, consulté le 16 octobre 2014.

LINK Felipe, 2010, *Globalización, vulnerabilidad y riesgo en la nueva configuración socio-territorial del trabajo en el área metropolitana de Santiago*, Tesis para optar al grado de doctor en Arquitectura y Estudios Urbanos, Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile.

MONSALVE, Soledad, 2010, *Identificación de barrios vulnerables. Hacia una metodología para la Medición de vulnerabilidad Territorial*, Tesis para optar al grado académico de magíster en Desarrollo Urbano, Santiago de Chile: Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile.

RODRÍGUEZ Alfredo, 2006, “Ciudad y Vivienda Social”, *Bienal de Arquitectura 2006*, <http://www.bienaldearquitectura.cl/> Consulté le 19 décembre 2014.

ULRIKSEN Constanza, 2008, *The Significance of Social Capital as a Concept for Understanding and Analyzing Community-Based Organizations: Lessons for Chile*, Thesis for the degree of Master of Arts in Urban and Environmental Policy and Planning, TUFTS UNIVERSITY, Boston U.S.

Rapports

BACQUÉ Marie-Hélène et Mohamed Mechmache, 2013, « Pour une réforme radicale de la politique de la Ville. Ça ne se fera plus sans nous ! Citoyenneté et pouvoir d’agir dans les quartiers populaires », *Rapport au Ministre délégué chargé de la ville*, Juillet 2013.

CANNOBBIO Liliana (coordinadora), 2009, *Estudio Seguimiento y Análisis Institucional del Programa Recuperación de Barrios*, Informe Final, SUR Profesionales Consultores.

CENTRO DE ESTUDIOS URBANO-TERRITORIALES DE LA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL MAULE Y ONG SURMAULE, 2014, *Guía para el fortalecimiento del territorio*, Ediciones SUR Maule.

COOPERACIÓN TÉCNICA MINVU Gobierno de Chile-CEPAL, 2008, *1º Foro Iberoamericano de Experiencias de Recuperación de Barrios Informe Programa de Recuperación de Barrios “Quiero Mi Barrio” del Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile*, Santiago de Chile.

CORPORACION JUNDEP, 2007, *La pobreza urbana en Chile, análisis desde la perspectiva de los impactos sociales y territoriales*, Documento de trabajo.

DELAMAZA Gonzalo y OCHSENIUS Carlos, 2007, “Innovaciones en los Vínculos entre Sociedad Civil y Estado en Chile: Su impacto en la gobernanza democrática”. Documento de trabajo 19, *Programa Ciudadanía y Gestión Pública*, Santiago de Chile, Universidad de Los Lagos.

DEMATOS Carlos, 2005, *Reestructuración del mercado metropolitano del trabajo y cambios socio-territoriales en el Gran Santiago*, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto Nacional de Estadística, Santiago, PROYECTO FONDECYT 1040838, INFORME FINAL.

FIGUEROA Angélica, 2013, *Análisis y Conclusiones Resultados Preliminares Censo 2012*, CÁMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCIÓN, Gerencia de Estudios Coordinación Territorial, MINUTA CTR N° 04. Marzo 2013.

GÁRATE Manuel, 2008, “Think Tanks y Centros de Estudio. Los nuevos mecanismos de influencia política en el Chile post-autoritario”, Coloquio Internacional GRESCH: “¿Chile de país modelado a país modelo?” (Santiago, 5 y 6 de septiembre 2007), Coloquio realizado en la Biblioteca de Santiago de Chile el 5 y 6 de septiembre 2007.

GARRETON Manuel Antonio, 1991, “La transición chilena. Una evaluación provisoria”, Documento de Trabajo FLACSO. *Serie Estudios Políticos*, N° 8, Santiago de Chile.

GLOBALIZATION AND WORLD CITIES RESEARCH NETWORK (GaWC), 2008, *The World According to GaWC 2008*, Geography Department at Loughborough University, London, UK. www.lboro.ac.uk. Consulté le 13 janvier 2015.

GOBIERNO DE ESPAÑA, MINISTERIO DE VIVIENDA, 2010, *La Rehabilitación del Parque Residencial Existente en la Unión Europea y otros Países Europeos, XVIII Reunión Informal de Ministros Responsables de Vivienda de la Unión Europea*, Toledo, 21 de junio.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS DE Chile, 2013, *Resultados Preliminares Censo de Población y Vivienda 2012*, Período de la Información: 9 de abril al 30 junio de 2012.

JIMÉNEZ Marcela (compilatrice), 2002, *Sociedad Civil y Superación de la Pobreza*, Conferencia Internacional sobre Sociedad Civil. Cooperación entre el Estado, el Mercado y la Sociedad Civil en las Políticas Públicas: Experiencias en la Superación de la Pobreza.

JIRÓN Paola y CORTÉS Alejandra, 2004, “Análisis de la política habitacional chilena y sus futuras orientaciones”, *Serie de documentos de trabajo*, N° 4, Universidad de Chile, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Instituto de la Vivienda.

TURNHAM Jennifer and BONJORNI Jessica, 2004, *Review of Neighborhood Revitalization Initiatives*, Rapport for the Neighborhood Reinvestment Corporation, Abt Associates INC.

Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas y Transportes, 2008, *Plan Andaluz de Vivienda y Suelo 2003-2007, Rehabilitación integral en Andalucía. Rehabilitación de barrios*, Santiago de Chile.

MARTIN María Pía, 2014, *¿Cambio o continuidad? Las políticas de protección social en Chile bajo gobiernos de centroizquierda y centroderecha*, Consultoría a OIT, Santiago de Chile.

MARTINEZ R. y JORDAN R., 2009, *Pobreza y precariedad urbana en América Latina y el Caribe. Situación actual y financiamiento de políticas y programas*, Colección Documentos de proyectos, Publicación de las Naciones Unidas-CEPAL.

MEDINA Marcela, 2010, “Participación local y asociaciones civiles en la producción del espacio urbano”, Actas del XI Coloquio Internacional de Geocrítica LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y EL URBANISMO DESDE EL DIÁLOGO Y LA PARTICIPACIÓN, Buenos Aires, 2 - 7 de mayo de 2010 Universidad de Buenos Aires.

MINISTERIO DE HACIENDA DE CHILE, Dirección de Presupuestos, 2007, *Minuta Ejecutiva Programa Chile Barrio*, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Santiago de Chile.

_____, División de Control de Gestión, 2010, *Informe Final de Evaluación Programa de Recuperación de Barrios “Quiero Mi Barrio”*, Panelistas: PONCE, L., FUENSALIDA, C. y LARENAS, J. Evaluación encargada por el MINVU. Enero – agosto 2010.

MINISTERIO DEL INTERIOR DE CHILE, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), 2012, *Informe Final Programa Mejoramiento De Barrios*, Panelistas: HERRERA PONCE L. (Coordinadora), ARRIAGADA C., Ibarra A., Santiago de Chile, enero – junio 2012.

MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS DE CHILE, Secretaría de Medio Ambiente y Territorio (SEMAT), 2003, *Manual de participación ciudadana en proyectos de infraestructura*, Santiago de Chile.

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN DE CHILE (actual MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL), 2010, *Informe Final Comité de Expertos Ficha de Protección Social*, Santiago de Chile.

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO DE CHILE, Departamento de Estudios, División Técnica de Estudios y Fomento Habitacional (DITEC), 2004, *CHILE, Un siglo de políticas en vivienda y barrio*, DITEC, Santiago de Chile.

_____, Programa Chile Barrio, 1999, *Voces de Chile Barrio*, Santiago de Chile.

_____, Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo, 2005, *Balance de Gestión Integral año 2005*, Santiago de Chile.

_____, Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo, 2007, *Balance de Gestión Integral año 2006*, Santiago de Chile.

_____, Secretaría Ejecutiva de Recuperación de Barrios, 2006a, *Minuta Criterios de identificación y selección de barrios*, Santiago de Chile.

_____, Secretaría Ejecutiva de Recuperación de Barrios, 2006b, Presentación de Claudia Pinto (Directora Ejecutiva del programa Quiero mi Barrio), Seminario “100 años de política habitacional”, octubre 2006, document téléchargé en diciembre 2006, Santiago de Chile.

_____, Secretaría Ejecutiva de Recuperación de Barrios, 2007a, *Programa de Recuperación de Barrios, Documento de Trabajo (Descripción del programa)*, Santiago de Chile.

_____, Secretaría Ejecutiva de Recuperación de Barrios, 2007b, *Resumen cronológico de más de 100 años de políticas de vivienda y barrio*, Santiago de Chile.

_____, Secretaría Ejecutiva de Recuperación de Barrios, 2007c, *Bases Técnicas Programa de Recuperación de Barrios Región Metropolitana, Fases I, II y III*, Santiago de Chile.

_____, Secretaría Ejecutiva de Recuperación de Barrios, 2007d, *Programa de Recuperación de Barrios, Documento de Trabajo, Orientaciones Conformación Consejo Vecinal de Desarrollo (CVD)*, abril de 2007. Santiago de Chile.

_____, Secretaría Ejecutiva de Recuperación de Barrios, 2008b, *Programa Quiero mi Barrio, Documento de Trabajo (Descripción del programa)*, Santiago de Chile.

_____, Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo, 2008c, *Balance de Gestión Integral año 2008*, Santiago de Chile.

_____, Secretaría Ejecutiva de Recuperación de Barrios, 2008d, *Programa de Recuperación de Barrios, Presentación power point Gestión Social Programa Quiero mi Barrio*, Santiago de Chile.

_____, Secretaría Ejecutiva de Recuperación de Barrios, 2010a, *Programa de Recuperación de Barrios, Lecciones aprendidas y buenas prácticas*, Cities Alliance – Joint Work Programme (auspiciador), Santiago de Chile.

_____, Secretaría Ejecutiva de Recuperación de Barrios, 2010b, *Programa de Recuperación de Barrios, II Foro internacional de recuperación de barrios*, Cities Alliance – Joint Work Programme (auspiciador), Santiago de Chile.

_____, 2010c, *Recuperación de 200 barrios. Hacia la construcción de tipologías. Publicación de resultados del estudio “Caracterización de 200 barrios y construcción de tipologías”*, encargado por el MINVU a Habiterra S.A., en el marco del Programa de Recuperación de Barrios. Santiago de Chile.

_____, 2010d, División de Desarrollo Urbano, *Inventario de Metodologías de Participación Ciudadana en el Desarrollo Urbano*, estudio encargado por el MINVU a la Pontificia Universidad Católica de Chile en contrato iniciado el 2007. Primera edición enero 2010, Santiago de Chile.

_____, 2014, *La recuperación de barrios a lo largo de Chile*, Santiago de Chile.

MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO DE CHILE, División de Organizaciones Sociales (DOS), 2004, *Observatorio social de la participación ciudadana en programas públicos. Módulo de conversación social en 6 regiones del país*, Estudio encargado a Alcalá Consultores, años 2002 y 2004.

Observatoire Régional de l'Intégration et de la Ville (ORIV), 2012, La politique de la ville en France : fondements, évolutions et enjeux, Dossier ressource « Politique de la Ville » ORIV, novembre 2012.

ORELLANA Arturo (coordinador), 2011, *Informe Final Indicador Calidad de Vida Urbana (ICVU)*, Núcleo de Estudios Metropolitanos, Instituto de Estudios Urbanos, PUC, con la colaboración de la Cámara Chilena de la Construcción, Proyecto Anillos SOC1106.

ORELLANA Arturo (director proyecto), 2014, *Índice de Calidad de Vida de las Ciudades Chilenas*. Núcleo de Estudios Metropolitanos, Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile, Proyecto Anillos SOC1106. Presentación Proyecto. Santiago, 06 de mayo de 2014.

PALEY Julia, 2001, *La "participación" y la "sociedad civil" en Chile: Discursos internacionales, estrategias gubernamentales, y respuestas organizacionales*, Trabajo preparado para Congreso Latin American Studies Association (LASA), Washington, DC.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2009, *Desarrollo Humano en Chile 2009, La manera de hacer las cosas*, Santiago de Chile.

RACZYNSKI Dagmar, 2009, *El Sistema Chile Solidario en la Trayectoria de la Política Social de Alivio y Superación de la Pobreza de Chile en las dos últimas Décadas*, Presentación realizada en Seminario MIDEPLAN, Asesorías para el Desarrollo, Santiago de Chile.

SABATINI Francisco, 1999, *Tendencias de la segregación residencial urbana en Latinoamérica: reflexiones a partir del caso de Santiago de Chile*. Paper presented at the Seminario: Latin America: Democracy, markets and equity at the Threshold of New Millenium, Universidad de Uppsala, Suecia.

SUR Profesionales Consultores, 2009, *Estudio Seguimiento y Análisis Institucional del Programa Recuperación de Barrios. Informe Final*.

SUR Profesionales Consultores, 2009, *INFORME DIAGNÓSTICO INTEGRAL. Estudio Técnico de Base – Autodiagnóstico – Diagnóstico Compartido. El Porvenir, Cerro Navia, 5 de Marzo 2009*.

UNDP, United Nations Development Program, 1999, *Human Development Report 1999*, New York, Oxford. Oxford University Press.

VALENZUELA Eduardo, 2006, *Notas sobre fundamentos históricos de la cohesión social en América Latina*, Documento de trabajo elaborado en el marco de Nacsal, Santiago de Chile: CIEPLAN.

VALENZUELA L., JUSTINIANO C., ARAOS C., KATZ C., 2009, “Sustentabilidad en espacios colectivos de barrios vulnerables: Lineamientos para una política de espacios públicos, directrices de gestión, diseño y mantenimiento”, *Camino al Bicentenario, Propuestas para Chile. Concurso de Políticas Públicas 2009*, Pontificia Universidad Católica de Chile, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, el Ministerio de Planificación, el Fondo de Solidaridad e Inversión Social y Congreso Nacional. Octubre 2009.

WALKER Christopher, 2014, *Building Sustainable Communities: Initial Research Results*, Local Initiatives Support Corporation (LISC), October, 2014, New York, NY.

Textes légaux, documents politiques

Decreto Supremo N° 14 (DS N°14), REGLAMENTA PROGRAMA RECUPERACIÓN DE BARRIOS, Fecha publicación 12 abril 2007, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

Instructivo Presidencial N° 030 - 2000 sobre Participación Ciudadana, emitido el 7 de diciembre del año 2000 por el Presidente de Chile Ricardo Lagos, Ministerio Secretaría General de Gobierno de Chile.

Ley N° 19 300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente, Fecha publicación 09 marzo 1994, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

Ley N° 20 285, Sobre Acceso a la Información Pública, MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DE CHILE, Fecha publicación 20 agosto 2008, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

Ley N° 20 500, Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, División de Organizaciones Sociales, Ministerio Secretaría General de Gobierno de Chile, Publicada en el Diario Oficial el 16 de febrero del 2011.

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO DE CHILE, División Jurídica, 2011, Resolución exenta N°5633, Aprueba protocolo general de colaboración entre el MINVU y la Consejería de Obras Públicas y Vivienda de la Junta de Andalucía, España, para el desarrollo de cooperación en materia de arquitectura, urbanismo y vivienda. Santiago de Chile, 14 septiembre 2011.

_____, División Jurídica, 2008a, Resolución exenta N°3049, Manual de Procedimiento del Programa de Recuperación de Barrios, Santiago de Chile, 9 mayo 2008.

Plan de 100 días. Las 36 medidas de la Presidenta Michelle Bachelet para sus primeros días de Gobierno (12/03/06).

Programa de Gobierno de Michelle Bachelet. 2006-2010, octubre 2005.

Sites Internet

www.biografiadechile.cl

www.cdc.gob.cl

www.coes.cl

www.dicopart.fr

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

www.elmostrador.cl

www.fosis.cl

www.giz-cepal.cl

www.inteligenciascolectivas.org

<http://novomerc.cl/gse6.html>

www.observatoriourbano.cl

www.ocuc.cl

www.minvu.cl

www.plataformaurbana.cl

www.santiagocerrosisla.cl

www.sitiosur.cl

www.sociedadpoliticaspublicas.cl/

www.subdere.gov.cl

www.techo.org

www.wvsevsdb.com

LISTE DES CARTES, DES ENCADRÉS, DES FIGURES, DES GRAPHIQUES ET DES TABLEAUX

Cartes

Carte N°1 : Santiago dans le contexte national et métropolitaine	76
Carte N°2 : Provinces de la Région Métropolitaine du Chili	77
Carte N°3 : Communes du Grand Santiago (AMS)	77
Carte N°4 : Évolution de Santiago 1541 – 2010 (trois périodes d’expansion urbaine)	78
Carte N°5 : Région Métropolitaine du Chili. Population totale par commune, année 2002	79
Carte N°6 : Communes de l’AMS selon le taux de croissance annuel moyen du nombre de logements, période 1992-2002	80
Carte N°7 : Communes de l’AMS selon le taux de croissance annuel moyen du nombre de logements, période 2002-2012	81
Cartes N°8 et N°9 : Ménages en situation de pauvreté, pourcentage, 1990 et 2006 respectivement, Région Métropolitaine du Chili	83
Carte N°10 : Localisation des groupes socioéconomiques à l’Area Métropolitaine de Santiago (basée sur des données de l’Institute Nationale de Statistiques chilien, INE, 2002)	84
Carte N°11 : Localisation des groupes socioéconomiques au sein de l’Area Metropolitana de Santiago, année 2012 (estimation du nombre de ménages résidents)	87
Carte N°12 : Indice de Qualité de Vie Urbaine (ICVU). Région Métropolitaine du Chili, année 2014	88
Carte N°13 : Rendement test scolaire SIMCE 2ème degré secondaire, 2005	94
Carte N°14 : Rendements des lycées de la RM dans le Test de sélection universitaire (PSU), 2008	94
Carte N°15 : Population active occupée selon le secteur de l’économie, 2008	95
Carte N°16 : Localisation des services d’assurance, publicité, hôtels, avocats, comptabilité, groupes économiques, MBA, consommation de luxe, 2008	95
Carte N°17 : Valeurs moyens de terrains industriels à la RM, 2012	96
Carte N°18 : Circuits d’innovation et réseaux de mobilité, 2008	96
Carte N°19 : Surpeuplement des ménages. 40% le plus élevé, AMS	99
Carte N°20 : Scolarité moyenne par chef de ménage. 40% le plus inférieure, AMS	99
Carte N°21 : Inactivité des jeunes. 40% le plus élevé, AMS	100
Carte N°22 : GSE, quartiers PQMB, logements sociaux, AMS	100
Carte N°23 : Zones occupées par l’économie de la drogue, AMS	100

Carte N°24 : Groupes socioéconomiques prédominants dans le Grand Santiago (2012) et différentes géométries de la fragmentation socio-urbaine	400
Carte N°25 : Distribution spatiale des catégories d'emploi, années 1992 et 2002	401
Carte N°26 : La commune de <i>Cerro Navia</i> selon les périodes de peuplement	410
Carte N°27 : Localisation du quartier <i>El Porvenir</i> dans la commune de <i>Cerro Navia</i>	411
Carte N°28 : Dotation d'équipements et de services du quartier <i>El Porvenir</i> et ses environs	414
Carte N°29 : Réseau des rues, limites, et secteurs symboliques du quartier <i>El Porvenir</i> liés à ses étapes de peuplement	415
Carte N°30 : Zones dangereuses du quartier <i>El Porvenir</i> identifiées dans le diagnostic du PQMB	417
Carte N°31 : Localisation du quartier <i>San Gregorio</i> dans la commune de <i>La Granja</i>	421
Carte N°32 : Le quartier <i>San Gregorio</i> et ses environs immédiats	421
Carte N°33 : Identification des zones à risque du quartier <i>San Gregorio</i>	423

Encadrés

Encadré N°1 : Description générale de la ville de Santiago du Chili	75
Encadré N°2 : Série de cartes qui illustrent la fragmentation sociale à l'AMS	98
Carte A. Distribution spatiale des catégories occupationnelles. Link, 2008	
Carte B. Equipement culturel et groupe socioéconomique. OCUC, 2011	
Carte C. Accessibilité à des espaces verts. OCUC, 2011	
Carte D. Accessibilité à des hôpitaux. OCUC, 2008	
Carte E. Réseaux de mobilité et transport, OCUC, 2008	
Carte F. Densité permis construction, logements sociaux, OCUC, 2008	
Encadré N°3 : Trois aspects fondamentaux dans la considération des modèles de société étatsunienne et européen-français comme deux idéaltypes	122
Encadré N°4 : Les acteurs du programme <i>Quiero mi Barrio</i>	162
Encadré N°5 : Définitions d'une politique publique et d'action publique	184
Encadré N°6 : Trois unités d'intervention au Chili pendant les différentes époques de développement du logement et d'infrastructure : Logement, Ville et Quartier	253
Encadré N°7 Profil de Michelle Bachelet, candidate présidentielle 2005	257
Encadré N°8 : Commission de gestion urbaine, équipe campagne de Michelle Bachelet 2005. Liste de mesures concrètes. 13 juin 2005	263
Encadré N°9 : "Estoy Contigo. Programa de gobierno Michelle Bachelet 2006-2010" (Je suis avec toi. Programme de gouvernement Bachelet 2006-2010). Octobre 2005 (Extrait où on mentionne le programme de quartiers)	288
Encadré N°10 : Plan des 100 premiers jours. 36 mesures de Michelle Bachelet pour les 100 premiers jours de gouvernement	289

Encadré N°11 : Projet de réhabilitation de la población <i>Los Quillayes</i> à <i>La Florida</i>	303
Encadré N°12 : Définitions des dispositifs participatifs les plus importants du programme <i>Quiero mi Barrio</i>	355
Encadré N°13 : Santiago. Les configurations socio-urbaines d'une ville fragmentée en images	402
Encadré N°14 : La commune de <i>Cerro Navia</i> dans la ville de Santiago du Chili	408
Encadré N°15 : Le quartier <i>El Porvenir</i> en images	416
Encadré N°16 : la commune de <i>La Granja</i> dans la ville de Santiago du Chili	420
Encadré N°17 : Le quartier <i>San Gregorio</i> en images (avant la mise en œuvre du PQMB)	425
Encadré N°18 : Localisation des projets du Plan de Gestion de Travaux du quartier <i>El Porvenir</i>	440
Encadré N°19 : Localisation des projets du Plan de Gestion de Travaux du quartier <i>San Gregorio</i>	440
Encadré N°20 : <i>El Porvenir</i> en images après le PQMB	445
Encadré N°21 : <i>San Gregorio</i> en images après le PQMB	446
Encadré N°22 : <i>Animitas</i> de la población <i>San Gregorio</i> , les frères Morales dont <i>El Lauchón</i>	463
Encadré N°23 : <i>Acción Poética</i> à <i>San Gregorio</i>	464
Encadré N°24 : Développement du PQMB dans le quartier <i>El Porvenir</i>	467
Encadré N°25 : Développement du PQMB dans le quartier <i>San Gregorio</i>	468
Encadré N°26 : Visite de la présidente Michelle Bachelet lors de la mise en œuvre du PQMB à <i>San Gregorio</i>	480
Encadré N°27 : L'association <i>Fénix del Porvenir</i> en quelques phrases et images	494

Figures

Figure N°1 : Diagramme des paradigmes sur la question sociale et connexions entre eux	46
Figure N°2 : Diagramme présentant les instruments les plus remarquables de la <i>Nouvelle Politique de Logement d'Amélioration de la Qualité et l'Intégration Sociale</i> du gouvernement de Michelle Bachelet (2006-2010).....	145
Figure N°3 : Problèmes de détérioration urbaine et vulnérabilité sociale en images	148
Figure N°4 : Exemples de quartiers travaillés par le programme <i>Quiero mi Barrio</i>	149
Figure N°5 : Étapes de mise en œuvre du PQMB selon le type de quartier (critique, vulnérables de régions, vulnérables de la RM)	159
Figure N°6 : Structure organisationnelle du MINVU et situation du Secrétariat exécutif du programme <i>Quiero mi Barrio</i> , 2008 et présent (extrait sans Seremis)	161
Figure N°7 : Cinq variables de base de l'analyse de l'action publique et leurs combinaisons (Lascoumes et Le Galès, 2012)	196
Figure N°8 : Les Trois Plans de Gestion du Projet Intégral de récupération du quartier	211
Figure N°9 : Échelle de la participation citoyenne. Sherry Arnstein, 1969	215
Figure N°10 : Deux types d'arguments en faveur de la participation citoyenne	217

Figure N°11 : Modèle de gouvernance démocratique territoriale	218
Figure N°12 : La gouvernance démocratique territoriale comme modèle intégrant les approches territoriale et participative dans la réhabilitation des quartiers d'un territoire en situation d'exclusion sociale urbaine	219
Figure N°13 : Les deux étapes méthodologiques de la recherche	228
Figure N°14 : Méthodes qualitatives de recueil des informations disponibles en sciences sociales	229
Figure N°15 : Critères de sélection de quartiers pour la thèse	239
Figure N°16 : Emplacement des quartiers sélectionnés dans la Région Métropolitaine du Chili	242
Figure N°17 : Analyse triangulée des données à partir des informations recueillies lors des deux étapes de la recherche.....	246
Figure N°18 : Essai d'une ligne du temps du programme <i>Quiero mi Barrio</i>	250
Figure N°19 : Analyse de l'action publique autour du processus politique lors de la généalogie du PQMB (basée sur le modèle d'action publique de Lascombes et Le Galès, 2012)	295
Figure N°20 : Apparition de l'approche territoriale : deux chemins qui convergent (politique de protection sociale du gouvernement et politique publique ministérielle du MINVU)	345
Figure N°21 : Les « Avec Abri » en tant que fondement pour la création du programme <i>Quiero mi Barrio</i> ? Exemple 1. « Territoires selon détérioration physico-spatiale et localisation des quartiers »	349
Figure N°22 : Les « Avec Abri » en tant que fondement pour la création du programme <i>Quiero mi Barrio</i> ? Exemple 2. Correspondance entre zones montrant vulnérabilité territoriale et quartiers du programme...350	
Figure N°23 : Trois éléments innovateurs du programme <i>Quiero mi Barrio</i>	352
Figure N°24 : Dimensions conceptuelles et opérationnelles de l'approche participative, proposées par le programme <i>Quiero mi Barrio</i>	354
Figure N°25 : Évolution des mouvements sociaux au Chili. Période 1960-1990	359
Figure N°26 : Accent du programme de réhabilitation de quartiers.....	380
Figure N°27 : Évolution de l'approche participative à partir des trois moments identifiés et logique d'efficacité associée à chacun d'entre eux	382
Figure N°28 : Processus à partir duquel le programme <i>Quiero mi Barrio</i> reconnaît la nécessité d'une vision interministérielle et mécanismes pour une gestion globale	383
Figure N°29 : Éradication des pauvres de <i>campamentos</i> (baraquements) de la zone métropolitaine du Santiago selon la commune d'origine et la commune de destination, entre 1975 et 1989.....	404
Figure N°30 : Logements sociaux construits, extension de la zone urbaine et principaux réseaux routiers dans le Grand Santiago pour sept périodes entre 1920 et 2013	405
Figure N°31 : Relation Plein/Vide. Prépondérance de l'espace construit dans <i>El Porvenir</i> . Rue compacte comme seul « espace public »	414
Figure N°32 : Processus participatifs et de formation de confiance selon le modèle d'analyse de l'action publique de Lascombes et Le Galès (2012)	471

Graphiques

Graphique N°1 : Evolution de l'incidence de la pauvreté au Chili 1987-2006	68
Graphique N°2 : Population urbaine des pays en Amérique Latine sous le seuil de pauvreté 1990 – 2005	68
Graphique N°3 : Valeurs moyennes du coefficient de Gini par quelques pays de l'OECD. Évolution par décennies	70
Graphique N°4 : Revenu par habitant selon communes de la Région Métropolitaine, 2003	86

Tableaux

Tableau N°1 : Comparaison entre quelques indicateurs d'exclusion sociale en La Courneuve – France et le South Side Chicago – États-Unis	60
Tableau N°2 : Eléments de définition ou dimensions de la ségrégation. Trois exemples	64
Tableaux N°3 et N°4 : Classement communal de l'ICVU 2014 : extrait des résultats supérieurs et inférieurs du total de 93 communes analysées au niveau national (tableau N°3 selon le classement et tableau N°4 selon le pourcentage)	90
Tableau N°5 : Moyennes des résultats de l'épreuve SIMCE : nationales, régionales et selon le sous-système d'enseignement dans la Région métropolitaine, année 2004	92
Tableau N°6 : Résultats de l'épreuve SIMCE, année 2009. Pourcentages des écoles présentant un rendement scolaire élevé, moyen et bas, selon les communes les plus aisées et les plus pauvres	93
Tableau N°7 : Homicides dans la Région Métropolitaine, 2007	101
Tableau N°8 : Cohésion sociale et régimes de bien-être : éléments de différence entre les États-Unis, la France et l'Amérique latine	112
Tableau N°9 : Matrice d'analyse de deux modèles ou « idéaltypes » de société des États-Unis et la France à partir de laquelle l'on analysera le programme <i>Quiero mi Barrio</i>	124
Tableau N°10 : Évolution des politiques sociales pour surmonter la pauvreté au Chili pendant les gouvernements de la Concertation (1990-2010)	132
Tableau N°11 : Évolution de la politique de logement chilienne 1906–2010 (événements significatives)	138
Tableau N°12 : Trois composantes du programme <i>Quiero mi Barrio</i> . Définition, cadre opérationnel et produits emblématiques	153
Tableau N°13 : Composantes transversales et de support du programme <i>Quiero mi Barrio</i>	156
Tableau N°14 : Type de quartiers du <i>Quiero mi Barrio</i> et rang d'investissements	164
Tableau N°15 : Trois courants d'analyse des politiques publiques	189
Tableau N°16 : Formulation et reformulation des composantes conceptuelles de l'approche territoriale du programme <i>Quiero mi Barrio</i>	200
Tableau N°17 : Définitions conceptuelle et opérationnelle de l'approche territoriale du programme <i>Quiero mi Barrio</i> et ses composantes	206
Tableau N°18 : Définition opérationnelle de l'approche participative du programme <i>Quiero mi Barrio</i>	222

Tableau N°19 : Les positions observées en termes de l'approche participative dans la gestion du programme <i>Quiero mi Barrio</i>	225
Tableau N°20 : Quatre types des interlocuteurs-clés interviewés durant la 1 ^{ère} étape	231
Tableau N°21 : Modalités de choix de quartiers et équipes opérationnelles du programme <i>Quiero mi Barrio</i> : deux entrées pour la sélection de quartiers de la recherche	238
Tableau N°22 : Fiche d'observation pour l'étude des cas	245
Tableau N°23 : Description de zones vulnérables en fonction du classement, DPU-MINVU, 2006	259
Tableau N°24 : Description du discours des « auto-flagellants » et des « auto-complaisants »	280
Tableau N°25 : Résumé des dimensions exprimées dans le changement de paradigme de la « quantité » vers la « qualité » en matière de politique de logement	284
Tableau N°26 : Quel est le modèle le plus proche du PQMB ? (en tant qu'idéaux-types)	316
Tableau N°27 : Polarisation des positions qui tend à simplifier le débat people versus place	322
Tableau N°28 : La différenciation du style politique de Michelle Bachelet par rapport à Ricardo Lagos et son influence dans la définition des approches conceptuels du PQMB	326
Tableau N°29 : Les « Avec Abri » en tant que fondement pour la création du programme <i>Quiero mi Barrio</i> ? Quelques différences relevées entre les propos des documents institutionnels (années 2005-2007) et ceux des entretiens réalisés en 2011	346
Tableau N°30 : Les instruments qui facilitent ou régissent la participation citoyenne au Chili	364
Tableau N°31 : Évolution des objectifs spécifiques du PQMB	379
Tableau N°32 : Résumé de la caractérisation sociale et socioéconomique d' <i>El Porvenir</i> selon l'enquête sociodémographique du quartier réalisée par le bureau d'étude SUR Profesionales au début du programme	412
Tableau N°33 : Résumé de la caractérisation sociale et socioéconomique de <i>San Gregorio</i> selon l'enquête sociodémographique du quartier réalisée par l'équipe professionnelle municipale en charge du PQMB ...	424
Tableau N°34 : Fiches d'identification du PQMB des quartiers <i>El Porvenir</i> et <i>San Gregorio</i>	427
Tableau N°35 : Interlocuteurs de la recherche interviewés par type d'acteur, par sexe et par âge	429
Tableau N°36 : Profil des professionnels interviewés	430
Tableau N°37 : Quartier <i>El Porvenir</i> . Problèmes à résoudre dans le Projet Global de Réhabilitation, enjeux stratégiques, actions clés et plans PMQB	437
Tableau N°38 : Quartier <i>San Gregorio</i> . Problèmes à résoudre avec le Projet Globale de Réhabilitation, enjeux stratégiques, actions clés et plans PMQB	438
Tableau N°39 : Extraits des contrats des quartiers <i>El Porvenir</i> et <i>San Gregorio</i> . Objectifs, PGT et PGS	441
Tableau N°40 : Systématisation et évaluation du plan d'initiatives sociales	443

LISTE DE SIGLES

CEPAL : Commission Économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes

CVD : Conseil du quartier pour le développement (*Consejo Vecinal de Desarrollo*)

FOSIS : Fonds Solidaire d'Investissement Social

JJV : Conseil du quartier (*Junta de Vecinos*)

MINVU : ministère de Logement et de l'Urbanisme du Chili

MOP-SEMAT : ministère de Travaux Publics, Secrétariat de l'Environnement et du Territoire

OCB : Organisation communautaire de base

ONG : Organisation non-gouvernementale

OSC : Organisation de la société civile

PGS : Plan de Gestion Sociale

PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement

PQMB : Programme *Quiero mi Barrio*

PUC : Pontificia Universidad Católica de Chile

SECPLAC : Secrétariat d'Aménagement Communal

SEIA : Système d'Évaluation d'Impact Environnemental

SUBDERE : Sous-secrétariat de Développement Régional

TABLE DES MATIÈRES

Sommaire	3
Remerciements	5
Résumés (Français, Anglais, Espagnol)	9
INTRODUCTION GÉNÉRALE	13
PREMIÈRE PARTIE	
LE PROBLÈME DE L'EXCLUSION SOCIALE DANS LE MILIEU URBAIN ET LES RÉPONSES DES POLITIQUES DE RÉHABILITATION DE QUARTIERS	
Introduction de la première partie.....	23
Chapitre 1	
Le paradigme de l'exclusion sociale	27
1. Le concept d'exclusion sociale dans le contexte européen	28
1.1 L'ambiguïté et controverse du concept d'exclusion	29
1.2 Exclusion, cohésion sociale et identités sociales	33
2. Exclusion et question sociale dans le contexte européen.....	38
3. De la question sociale à la (nouvelle) question urbaine.....	41
4. Importance du concept d'exclusion pour la recherche	42
Chapitre 2	
Exclusion sociale dans différents contextes : points communs et différences.....	47
1. Des processus globaux derrière l'exclusion sociale	48
2. Trois paradigmes de la pauvreté urbaine dans trois contextes : <i>Marginalidad</i> en Amérique latine, exclusion en France et <i>underclass</i> aux États-Unis	51
2.1 <i>Marginalidad</i>	51
2.2 Exclusion et <i>underclass</i>	53
2.3 <i>Marginalidad</i> , exclusion et <i>underclass</i>	55
3. Trois configurations spatiales de la pauvreté urbaine : Ville fragmentée latino-américaine, banlieue française et ghetto américain	56
3.1 Banlieue française versus ghetto noir américain	57
3.2 La ville fragmentée latino-américaine	61
4. La ville de Santiago du Chili	67
4.1 Les caractéristiques actuelles de la pauvreté au Chili et le paradigme de la « nouvelle pauvreté urbaine ».....	67
4.2 Exclusion sociale dans la ville de Santiago : brève analyse empirique.....	74
<i>Une conclusion finale pour la comparaison entre les configurations spatiales de la pauvreté urbaine en France, aux États-Unis et au Chili</i>	102

Chapitre 3	
Les réponses des politiques publiques à l'exclusion sociale dans le milieu urbain :	
Exemples de la France et les États-Unis et conditions de genèse au Chili	105
1. La réhabilitation de quartiers défavorisés comme réponse à l'exclusion sociale urbaine : brève analyse des exemples des modèles d'action publique des États-Unis, de la France et de l'Amérique latine.....	106
1.1 Les États-Unis, la France et l'Amérique latine : des modèles de cohésion sociale, des modèles d'État.....	108
1.1.1 L'exemple de l'Amérique latine et le Chili.....	111
1.2 Les États-Unis et la France : deux modèles opposés dans le diagnostic de la pauvreté et les stratégies de lutte contre celle-ci	121
1.3 Les États-Unis et la France : deux modèles opposés quant à la réhabilitation de quartiers défavorisés.....	124
1.4 Les États-Unis et la France : deux politiques socio-urbaines et deux stratégies de réhabilitation de quartiers défavorisés	126
1.4.1 Politiques socio-urbaines et dispositifs principaux	126
1.4.2 Deux stratégies de participation de la société civile	127
1.4.3 Le dilemme des rôles de la société civile et l'État : l'empowerment, mais le risque du retrait de l'État ; l'instrumentalisation de la participation mais un État fort.....	128
2. La Nouvelle politique de logement chilienne: l'amélioration de la qualité et l'intégration sociale.....	129
2.1 Les changements dans les politiques publiques contre la pauvreté urbaine au Chili (1990-2010) : des politiques sociales aux politiques socio-urbaines ?	130
2.2 Développement et contexte actuel des politiques publiques de logement social au Chili : les germes d'une politique urbaine novatrice.....	136
2.2.1 Des nouveaux éléments dans la <i>Nouvelle Politique de Logement de l'amélioration de la qualité et l'intégration sociale</i> (2006 – 2010).....	141
2.2.2 Aperçu du programme <i>Quiero mi Barrio</i>	145
a. Définitions et objectifs	146
b. Focalisation et sélection des quartiers	150
c. Orientations stratégiques et opérationnelles.....	151
d. Structure organisationnelle et institutionnelle	159
e. Cadre réglementaire et financement	163
Conclusion de la première partie	167
DEUXIÈME PARTIE	
GÉNÉALOGIE DU PROGRAMME QUIERO MI BARRIO (2006-2010)	
Introduction de la deuxième partie	171
Chapitre 4	
Comprendre une nouvelle action publique urbaine au Chili. Le programme public de réhabilitation de quartiers défavorisés <i>Quiero mi Barrio</i> (2006-2010)	177
1. L'approche théorique et méthodologique de la recherche :	
l'analyse de l'action publique	179
1.1 Comprendre le processus d'élaboration de la politique publique au-delà d'une approche d'évaluation	179
1.2 L'analyse de l'action publique comme cadre théorique-méthodologique.....	181
1.2.1 La naissance des politiques publiques	181

1.2.2 La distinction entre l'analyse des politiques publiques et l'analyse de l'action publique.....	182
1.2.3 L'origine de l'analyse de l'action publique	185
1.3 Paradigmes, théories et cadres d'analyse de l'action publique	186
1.4 Revendiquer un « bricolage théorique » dans la recherche : une démarche inductive et constructiviste dans la sous-discipline de la sociologie de l'action publique	190
2. Les éléments pour la lecture de l'action publique autour du programme <i>Quiero mi Barrio</i>	194
2.1 Des variables d'analyse de l'action publique.....	194
2.2 Les dimensions de contenu autour du programme <i>Quiero mi Barrio</i>	197
2.2.1 Définitions de la nouvelle approche territoriale du programme <i>Quiero mi Barrio</i>	199
a. L'approche territoriale de l'action publique dans les quartiers défavorisés	199
b. Définition <i>conceptuelle</i> de l'approche territoriale du programme <i>Quiero mi Barrio</i>	199
c. Définition <i>opérationnelle</i> de l'approche territoriale du programme <i>Quiero mi Barrio</i>	202
2.2.2 Définitions de la nouvelle approche participative du programme <i>Quiero mi Barrio</i>	212
a. L'approche participative de l'action publique dans les quartiers défavorisés	213
b. Définition <i>conceptuelle</i> de l'approche participative du programme <i>Quiero mi Barrio</i>	220
c. Définition <i>opérationnelle</i> de l'approche participative du programme <i>Quiero mi Barrio</i>	221
2.3 Analyser les trois grands moments du processus d'élaboration : Généalogie, installation et développement du programme <i>Quiero mi Barrio</i>	225
3. Les étapes et les outils de la recherche	226
3.1 Les deux étapes de la recherche :	
La généalogie et le développement du programme <i>Quiero mi Barrio</i>	226
3.2 La récolte d'information : les techniques choisies et leur pertinence	228
3.2.1 Récolte d'information lors de la première étape :	
Généalogie de l'action publique	229
3.2.2 Récolte d'information lors de la deuxième étape :	
Développement de l'action publique	233
a. Modalités du choix des quartiers et équipes opérationnelles du programme <i>Quiero mi Barrio</i> : deux entrées pour la sélection de quartiers pour la deuxième étape de la recherche	233
a.1 Les modalités du choix des quartiers du programme <i>Quiero mi Barrio</i>	233
a.2 Les équipes opérationnelles du programme	234
b. Les critères de sélection des quartiers pour étudier le développement de la politique.....	235
b.1 Le quartier <i>San Gregorio</i> dans la commune de <i>La Granja</i>	239
b.2 Le quartier <i>El Porvenir</i> dans la commune de <i>Cerro Navia</i>	240
c. Protocole pour l'étude des cas des quartiers <i>El Porvenir</i> et <i>San Gregorio</i>	243
c.1 Questions pour l'étude de cas.....	243
c.2 Définitions conceptuelles et opérationnelles à utiliser	244

Chapitre 5	
Généalogie du Programme de Réhabilitation de Quartiers Vulnérables	
Quiero mi Barrio (2006-2010)	247
1. Ancêtres et précurseurs : essai d'une chronologie du programme <i>Quiero mi Barrio</i>	249
2. Les motivations : « auto-complaisants » par opposition à « auto-flagellants » et le changement de paradigme de la « quantité » vers la « qualité »	278
3. Le processus politique : la création du programme du gouvernement et la « mesure 30 » du Plan des 100 premiers jours du gouvernement de Michelle Bachelet (2006-2010)	285
4. « Évocations endogènes » et « inspirations exogènes »	296
4.1 « Évocations endogènes »	297
4.2 « Inspirations exogènes »	306
4.2.1 Expériences internationales influentes	306
4.2.2 Une lecture du programme <i>Quiero mi Barrio</i> à partir du regard croisé entre les modèles des États-Unis et la France : action publique, réhabilitation des quartiers défavorisés et participation citoyenne	314
5. Les concepts moteurs : l'intégration sociale (urbaine), et la récupération de quartiers versus la régénération urbaine	324
Chapitre 6	
La transition entre l'origine et le développement : le processus d'installation du programme <i>Quiero mi Barrio</i>	331
1. Qu'il y a-t-il de neuf ? Le quartier en tant que nouvelle unité d'intervention et les nouvelles approches territoriale et participative du programme <i>Quiero mi Barrio</i> (2006 – 2010)	331
1.1 Le « quartier » en tant que nouvelle échelle d'intervention.....	333
1.2 La nouvelle approche territoriale dans le programme <i>Quiero mi Barrio</i>	337
1.2.1 Premier moment de définition de l'approche territoriale du programme : les quartiers vulnérables et le financement de l'offre	339
1.2.2 Deuxième moment de définition de l'approche territoriale du programme : Les « Avec Abri » et le financement à travers des fonds relevant de concours.....	343
1.3 La nouvelle approche participative du programme <i>Quiero mi Barrio</i>	352
1.3.1 Premier moment de définition de l'approche participative du programme : le modèle d'intervention « avec les habitants »	357
a. Contexte politique.....	357
b. Contexte ministériel	371
1.3.2 Deuxième moment de définition de l'approche participative du programme : l'amélioration des relations sociales et la « convivialité dans le quartier »	377
1.3.3 Troisième moment de définition de l'approche participative du programme : renforcement des associations communautaires pour une gestion durable des quartiers	381
2. Modèle d'intervention et changement institutionnel : l'inter-ministèrialité et l'idéal de la globalité	383
Conclusion de la deuxième partie	389
TROISIÈME PARTIE	
DÉVELOPEMENT DU PROGRAMME QUIERO MI BARRIO (2006-2010)	
Introduction de la troisième partie	393
Chapitre 7	
Développement du programme de réhabilitation de quartiers vulnérables	
<i>Quiero mi Barrio</i> (2006-2010) : Études de cas de deux quartiers à Santiago du Chili	395
1. Description des contextes métropolitain et communal dans lesquels	

les études de cas s'insèrent	398
1.1 Le quartier <i>El Porvenir</i> dans la commune de <i>Cerro Navia</i>	406
1.2 Le quartier <i>San Gregorio</i> dans la commune de <i>La Granja</i>	417
2. Aperçu des résultats des approches territoriale et participative dans le développement du programme <i>Quiero mi Barrio</i>	426
2.1 Étudier les quartiers <i>El Porvenir</i> et <i>San Gregorio</i>	426
2.1.1 Informations de base sur le programme <i>Quiero mi Barrio</i> dans les quartiers étudiés	427
2.1.2 Les interlocuteurs du développement du programme <i>Quiero mi Barrio</i>	427
2.1.3 Instruments et collecte d'information sur le développement du <i>Quiero mi Barrio</i>	432
2.2 Les approches territoriale et participative du programme <i>Quiero mi Barrio</i> dans les quartiers <i>El Porvenir</i> et <i>San Gregorio</i>	435
2.2.1 La nouvelle approche territoriale dans le territoire : le problème à résoudre et la nouvelle « gestion globale » souvent invoquée	435
a. Des politiques de logement qui déterminent encore l'histoire des quartiers	451
b. La « gestion globale » souvent invoquée et pourtant assez limitée	452
c. L'économie de la drogue et la violence, une question pendante	459
2.2.2 La nouvelle approche participative face aux habitants : des rêves initiaux, la formation de confiance et des appréciations controversées autour du Conseil du Quartier pour le Développement	469
Conclusion de la troisième partie	483
<i>L'hypothèse de la participation et l'appropriation des travaux pour favoriser une future durabilité des infrastructures</i>	485
Le concept d' <i>empowerment</i>	486
 CONCLUSION GÉNÉRALE	 499
ANNEXES	515
ANNEXE 1 Cuestionario Primera Etapa.....	516
ANNEXE 2 Cuestionario Segunda Etapa – SEREMI.....	525
ANNEXE 3 Cuestionario Segunda Etapa – consultora y municipio	528
ANNEXE 4 Cuestionario Segunda Etapa – habitantes	532
 RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES	 535
 LISTE DES CARTES, DES ENCADRÉS, DES FIGURES, DES GRAPHIQUES ET DES TABLEAUX	 553
 TABLE DE MATIÈRES	 561

