



HAL
open science

L'État social au Chili sous le prisme des politiques de l'enfance : continuités et inflexions 1973-2013

Paula Cubillos Celis

► **To cite this version:**

Paula Cubillos Celis. L'État social au Chili sous le prisme des politiques de l'enfance : continuités et inflexions 1973-2013. Sociologie. Université Sorbonne Paris Cité, 2017. Français. NNT : 2017US-PCB183 . tel-02191450

HAL Id: tel-02191450

<https://theses.hal.science/tel-02191450>

Submitted on 23 Jul 2019

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.

Université Paris Descartes

Ecole doctorale Sciences Humaines et Sociales 180

Laboratoire CERLIS

L'État social au Chili sous le prisme des politiques de l'enfance :

Continuités et inflexions 1973-2013

Par Paula Cubillos Celis

Thèse de doctorat de Sociologie

Dirigée par Danilo Martuccelli

Présentée et soutenue publiquement le 26 septembre 2017

Devant un jury composé de :

Duvoux, Nicolas, Rapporteur ; Soulet, Marc-Henry, Rapporteur ;

Bataillon, Gilles, Directeur de recherche ; Destremau, Blandine, Directeur de recherche ;

Lefèvre, Cécile, Professeur des Universités



Except where otherwise noted, this work is licensed under
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>

À Camilo Newen et Pedro, toujours

Remerciements

Rédiger des remerciements pour un travail si intense n'est jamais tâche facile. Au risque d'exclure des personnes qui m'ont accompagnée tout au long de ces quatre années, je tiens pourtant à remercier celles qui ont « subi » ma ténacité, sans oublier tous ceux qui m'ont aussi permis de me consacrer à la belle aventure de devenir chercheuse.

Tout d'abord, je remercie mes deux beaux compagnons : Pedro et notre fils, Camilo Newen. Merci de m'avoir supportée, de m'avoir laissé « me laisser aller » dans les couloirs, si lointains parfois, de la réflexion (et de m'éloigner ainsi de la vie quotidienne). Je remercie, dans une même échelle de priorité, Danilo Martuccelli. Je le remercie de son ironie, de sa provocation constante, de sa rigueur, de ses blagues, de ses commentaires sans concessions et de me pousser tout le temps à aller plus loin. Je remercie Danilo de m'avoir accompagnée de près, faisant montre d'une générosité énorme, de m'avoir aidée d'une manière professionnelle et tendre, à mesurer mes impulsions et à devenir celle que je suis aujourd'hui... Grâce à lui, cette expérience de formation est aussi une formation de vie.

Je remercie spécialement mes camarades, Natalia et Rodrigo, qui ont fait de ce travail une aventure collective, partagée et fraternelle. Merci, les copains, pour votre réflexion, nos différences, votre soutien et pour freiner mes angoisses. Vous faites partie de cette thèse.

Pour son soutien, de si loin mais tout aussi proche, je remercie ma famille au Chili : maman, papa, ma sœur Mary Paz, merci de votre soutien permanent et sans relâche... merci de toujours me faire confiance.

Je remercie le CERLIS de m'avoir accueillie et de m'avoir apporté son soutien dans les activités de formation « autogérée » menées au sein du laboratoire, notamment dans l'atelier sur l'Amérique latine. Mes remerciements à l'École Doctorale SHS pour faciliter les démarches vers le Chili. Un grand merci à la Beca Chile qui m'a permis de me consacrer en exclusivité à ma thèse entre 2014 et 2017.

Résumé (français) :

Les transformations de l'État social au Chili, suite à la restructuration politico-économique consubstantielle à la dictature militaire (1973-1990), ont fait l'objet d'un intense débat. Cependant, les transformations survenues depuis 1973 dans la relation entre l'État, le marché et la société civile, concernant l'accès aux droits, sont à situer dans une structure de distribution inégale des droits qui s'est forgée tout au long du XXe siècle. Cette philosophie de l'État social, et son rapport aux individus, se caractérise par la classification des bénéficiaires : des porteurs de droits et des récepteurs de l'assistance. Ce système s'organise à partir de la configuration de deux voies d'accès à la protection, en relation directe avec la participation au marché et se caractérise par la dimension privatisée de la conception de la solidarité, soit à travers la famille soit à travers la philanthropie.

Le processus de néo-libéralisation introduira trois inflexions dans ce modèle : la libéralisation des secteurs sociaux qui va perfectionner le système de collaboration public-privé ; la technocratisation de la prise de décisions et de l'intervention ; le changement de la nature du ciblage comme mécanisme de justice sociale. Ainsi, le modèle de distribution inégale des droits, majoré par la mise en place de l'État résiduel pendant la dictature puis par la sophistication des politiques de ciblage pendant la démocratie, va prendre forme, notamment sur le plan de la gestion sociale de l'enfance. Les politiques de la santé, de l'éducation et de la protection spécialisée reflètent ce modèle de continuité et les inflexions néolibérales. Il s'agit de la reconfiguration de l'État social sous tension : le rôle fort régulateur qui accompagne la libéralisation des secteurs sociaux est ancré progressivement dans un discours des droits sociaux qui fait écho aux processus de démocratisation vécus par le pays, à partir de 1990.

L'objectif de cette recherche est de réfléchir sur les formes que l'État social adopte à partir de la restructuration politico-économique du pays ainsi que de retracer ces transformations dans un cadre sociopolitique et historique. De cette façon, nous nous consacrerons à l'analyse des reconfigurations du social et du politique dans la nouvelle donne, à partir de l'étude des politiques sociales menées envers l'enfance.

Summary (English):

The transformations of the Chilean Welfare State, following the political-economic restructuration after the military dictatorship (1973-1990), have been the core of an intense

debate. However, the transformations taking place since 1973 in the relationship between the State, the market, and civil society, regarding the access to rights, lie in a structure of unequal distribution of rights forged throughout the 20th century. This philosophy of the Welfare State and its relation to individuals is characterized by the classification of beneficiaries: the bearers of rights and the recipients of assistance. This system is organized based on the configuration of two mechanisms of access to social protection, with the direct participation of the market, and which is characterized by the privatized dimension of the solidarity conception, either through the family or through the philanthropy.

The neo-liberalization process introduces three changes to this model: the liberalization of the social sectors, which improves the public-private collaboration system; the technocratic development of the decision-making process and the intervention process; and the change of targeting as a mechanism of social justice. Thus, the model of unequal distribution of rights, enhanced by the establishment of a residual state during the dictatorship and then by the sophistication of targeting policies during the democratic period, takes shape, particularly, in terms of the social management of childhood. The policies of health, education, and specialized protection, crystallize a model of continuity and neoliberal inflections. This is the reconfiguration of the Welfare State as a tension: the strong regulatory role that accompanies the liberalization of the social sectors is gradually anchored on a discourse of social rights that reflects the processes of democratization experienced by the country since 1990.

The objective of this research is to reflect on the forms that the Welfare State adopts from the political-economic restructuring of the country and to trace these transformations in a socio-political and historical framework. In this way, this study seeks to analyze the reconfigurations of social and political process, from an empirical regard, discussing the studies of social policies towards the childhood.

Resumen (español):

Las transformaciones del Estado social de Chile luego de la restructuración político-económica realizada por la dictadura militar (1973-1990), ha sido objeto de un intenso debate. Sin embargo, las transformaciones realizadas desde 1973 en la relación entre el Estado, el mercado y la sociedad civil respecto al acceso a los derechos, se sitúan en una estructura de distribución desigual de derechos, forjada a lo largo del siglo XX. Esta filosofía del Estado social y su relación con los individuos, se caracteriza por la clasificación de beneficiarios: de un lado los

portadores de derechos y del otro, los receptores de asistencia. Este sistema se organiza a partir de la configuración de dos vías de acceso a la protección, en relación directa con la participación en el mercado, y se caracteriza por la dimensión privatizada de la concepción de la solidaridad, sea a través de la familia o de la filantropía.

El proceso de neo-liberalización introducirá tres inflexiones a ese modelo: la liberalización de los sectores sociales, que perfeccionará el sistema de colaboración público-privada; la tecnocratización de la toma de decisiones y de la intervención; el cambio en la naturaleza de la focalización, en tanto mecanismo de justicia social. De esta manera, el modelo de distribución desigual de derechos, aumentado por la implementación del Estado residual en dictadura, y luego por la sofisticación de la focalización en democracia, toma forma especialmente en el plano de la gestión social de la infancia. Las políticas de salud, educación y protección especializada, reflejan tanto este modelo de continuidad como las inflexiones neoliberales. Se trata de una reconfiguración del Estado social bajo tensión: el rol fuertemente regulador que acompaña la liberalización de los sectores sociales, está anclado progresivamente en un discurso sobre los derechos sociales que hace eco de los procesos de democratización vividos por el país desde 1990.

El objetivo de esta investigación es reflexionar sobre las formas que adopta el Estado social a partir de la restructuración político-económica del país, tanto como trazar esas transformaciones en un marco político-histórico. De esta manera, nos interesamos al análisis sobre las reconfiguraciones de lo social y lo político en el nuevo escenario, a partir del estudio de las políticas de infancia.

Mots clés (français) : État social, politiques sociales, enfance, Chili

Keywords: Welfare State, social policy, childhood, Chile

Palabras claves: Estado social, políticas sociales, infancia, Chile

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	9
PARTIE I: VERS UNE CARTOGRAPHIE DE LA DISTRIBUTION DE L'ACCÈS AUX DROITS DANS LE CHILI REPUBLICAIN (1810-1973)	25
CHAPITRE 1: LA CONFIGURATION DE L'ÉTAT SOCIAL	28
CHAPITRE 2: DEUX RESEAUX DE PROTECTION SOCIALE : VERS UNE ANALYSE DE LA STRUCTURE D'ACCES AUX DROITS	46
CONCLUSIONS	67
PARTIE II: LA REFONDATION DU CHILI : LA DICTATURE ET LE RÉCIT DE LA DÉPOSSESSION (1973-1989)	69
CHAPITRE 3: LES ENJEUX POLITICO-ECONOMIQUES DE L'IMPLANTATION DU MODELE	72
CHAPITRE 4: LA GRANDE STRATEGIE : L'ÉTAT RESIDUEL AUTORITAIRE	93
CHAPITRE 5: LA PROTECTION SPECIALISEE ET L'ENFANCE PAUVRE : LA MARCHANDISATION DE L'IRREGULARITE SOCIALE	106
CHAPITRE 6: LA SANTE DE L'ENFANCE AU CŒUR DE LA MISSION MILITAIRE	131
CHAPITRE 7: LA REFORME DE L'EDUCATION : LA LIBERALISATION DU SYSTEME ET LA FIN DE L'ÉTAT ENSEIGNANT ...	154
CONCLUSIONS: UN RETOUR AU « MOULIN SATANIQUE » : VERS UNE CONCLUSION DES REFORMES MILITAIRES	175
PARTIE III: LA GESTION DÉMOCRATIQUE DU MODÈLE	179
CHAPITRE 8: LA MISSION CONCERTÉE : LA LEGITIMATION DU MODELE PAR LA VOIE DEMOCRATIQUE	182
CHAPITRE 9: LA DETTE SOCIALE ET L'ÉTAT RESIDUEL MAJORE	199
CHAPITRE 10: LA TRANSITION ET LA CONVENTION : DEMOCRATISATION ET PRIVATISATION DES DROITS DANS LA PROTECTION SPECIALISEE DE L'ENFANCE	214
CHAPITRE 11: L'ETAT DE SANTE DE L'ENFANCE PENDANT LA TRANSITION	239
CHAPITRE 12: L'ŒUVRE FINALE ET LA CONSECRATION DE L'EDUCATION DE MARCHÉ SOUS LE SIGNE DE L'EQUITE ...	257
CONCLUSIONS: VERS UNE RELECTURE DE LA TRANSITION SOCIALE DU CHILI	284
PARTIE IV: LA CONSOLIDATION DÉMOCRATIQUE DU CHILI NÉOLIBERAL	288
CHAPITRE 13: LE RETOUR DE LA CONTESTATION SOCIALE ET DE L'ÉTAT DE PROTECTION	291
CHAPITRE 14: LA RECONFIGURATION DU SOCIAL SOUS LE SIGNE DE L'ÉGALITE DES CHANCES	310
CHAPITRE 15: LA REFORME DE LA TUTELLE ET LA POLITIQUE DE LA CONSOLIDATION	325
CHAPITRE 16: LA SANTE DANS LE PARADIGME DE LA PROTECTION SOCIALE	352
CHAPITRE 17: LA REGULATION ET L'ÉVALUATION DU MARCHÉ DE L'EDUCATION : LA NOUVELLE CASQUETTE DE L'ÉTAT SOCIAL DEMOCRATIQUE	377
CONCLUSIONS: LES SPECTRES DE L'ÉTAT RESIDUEL : L'HERITAGE DU MESSIANISME	399
CONCLUSION: SUR LA RECONFIGURATION DE L'ÉTAT SOCIAL AU CHILI ET LE SENS DU POLITIQUE	402
BIBLIOGRAPHIE	408

ANNEXE N°1.....426

ANNEXE N°2.....429

Introduction

Introduction

Les transformations de l'État social au Chili, conséquences de la restructuration politico-économique instaurée par la dictature militaire de Pinochet (1973-1990), ont fait l'objet d'un intense débat tant au Chili qu'à l'étranger. La restructuration néolibérale a en effet transformé en profondeur l'activité de régulation et de protection de l'État, notamment l'articulation des relations entre cet État, le marché, les individus et les familles.

Mes recherches, dont cette thèse est l'aboutissement, présentent l'analyse de 40 ans de transformations de l'État social au Chili, transformations effectuées notamment à partir des politiques sociales pour l'enfance, depuis 1973 jusqu'à 2013. Nous abordons cette large période car elle représente la phase d'expérimentation, d'installation et de consolidation du modèle d'économie monétariste ou économie sociale du marché, donc le néolibéralisme. Ce changement de paradigme économique bouleverse la sphère politique, notamment du fait que son implantation a lieu dans le cadre d'une dictature militaire, qui impose le modèle d'expérimentation dans un contexte fortement répressif. Toutefois, l'installation définitive du modèle, étant contemporaine du défi de la récupération du régime démocratique, se met aussi en place au sortir de la période sombre du régime militaire.

Le processus d'installation et de légitimation de ladite expérimentation socioéconomique n'est pas tâche facile, dans la mesure où celle-ci engendre des transformations substantielles dans les façons d'appréhender le social. Dans cette perspective, notre hypothèse est que tout en s'inscrivant dans la continuité de l'histoire sociale chilienne et de l'existence d'une structure de distribution inégale de l'accès aux droits, la restructuration néolibérale impose des inflexions qui lui sont propres dans le rapport entre l'État social et les individus, marqué par une dépolitisation inédite des questions sociales.

Par conséquent, l'on peut considérer que ce modèle historique de distribution inégale des droits a été amplifié par la mise en place de l'État résiduel pendant la dictature, puis par la sophistication des politiques de ciblage pendant la démocratie (1990-2013). Ainsi, bien que la reconfiguration socioéconomique et politique du néolibéralisme autoritaire change les formes de l'État social tel qu'il existait jusque-là, la structure de distribution inégale de l'accès aux droits devient sa condition de possibilité. Or, les inflexions de l'État social néolibéral ont trouvé

un terrain de prédilection dans la gestion sociale de l'enfance. Le résultat en est un État social sous tension, plus que jamais tiraillé entre des orientations différentes.

En partant de ce cadre historique et d'une analyse critique des dispositifs mis en place par les secteurs emblématiques des politiques de l'enfance - notamment la santé, l'éducation et la protection spécialisée -, cette thèse s'interroge sur la nature de l'État social propre au néolibéralisme chilien. Peut-on parler d'un État social propre au néolibéralisme ? Et, si c'est le cas, quelles en sont les caractéristiques ? L'enjeu central est ici de mettre en évidence la reconfiguration du social et du politique actuellement en œuvre.

La configuration d'un système de protection sociale et de l'État social au Chili résulte d'un long processus de rencontres et de conventions, de luttes et de conflits, entremêlé à l'histoire même de la République. On divise ce processus en trois grandes phases : tout d'abord, la configuration de l'État et du social (1810-1920) ; ensuite, la phase d'articulation de l'État social et du modèle de développement (1920-1950) ; enfin, la phase de la crise du modèle et des réformes (1950-1973). L'analyse de ces processus socio-historiques au Chili nous mènera à la description d'une formation basée sur deux voies ou réseaux d'accès aux droits, caractérisés par deux traits principaux : la centralité du rôle de la famille et l'alliance public-privé.

À la lumière de cette interprétation sociohistorique, l'intérêt de cette thèse est de retracer la manière dont l'État du Chili gère, depuis 40 ans (1973-2013), les politiques de l'enfance dans le domaine de la protection sociale, dans le contexte du nouveau modèle économique implanté à partir de 1973. Il s'agit d'observer les changements, les continuités et les ruptures au sein des différentes administrations du modèle néolibéral, concernant la structure historique de distribution de l'accès aux droits, ainsi que dans l'articulation de la triade État, marché et famille/individu. L'objectif de cette thèse est donc d'analyser l'action de l'État chilien par rapport à la protection de l'enfance, depuis l'installation du modèle néolibéral jusqu'à sa consolidation démocratique. Dans cet objectif, nous analyserons : les continuités et les ruptures entre les différentes administrations politiques par rapport à la construction du modèle de protection des droits ; la philosophie du social configurée par chaque période ; la forme de l'État social dans la logique néolibérale, cristallisée sur les sphères politique et économique. Notre propos est de contribuer à la réflexion sur la reconfiguration des relations entre l'État social, le marché et les individus dans un contexte néolibéral, à partir de l'expérience chilienne.

Dans ce sens, les politiques de l'enfance constituent un créneau historique d'intervention de l'État qui nous permet d'analyser l'action publique en perspective ainsi que d'identifier un terrain d'action étatique de prédilection pendant les périodes étudiées. L'intérêt politique porté à l'enfance incitera l'État à réaliser des dépenses d'une ampleur considérable et ce, depuis la

dictature, malgré la philosophie résiduelle pratiquée par le régime militaire. Une question s'impose alors : Pourquoi l'enfance prendra-t-elle une place centrale dans les investissements publics en pleine époque de restriction de l'intervention directe de l'État ? La cible que représente cette population spécifique nous montre comment, tout au long de la mise en place de l'État social néolibéral, l'action se concentre sur une conception d'investissement par l'intégration des individus au marché.

Cet intérêt se manifeste de façon exponentielle autour de l'enfance, concernant notamment les volets psychologique, sociologique et économique de ce domaine d'intervention. Quant aux arguments psychologiques, les premières années de vie d'un enfant sont fondamentales pour le développement des aptitudes affectives, cognitives et sociales. Pour ce qui est de la sociologie, l'intérêt sur l'enfance consiste à cerner une catégorie sociale qui dépasse la simple manifestation d'une tranche d'âge et qui devient cruciale pour le déploiement des stratégies de développement social, qui permettront de réduire la pauvreté et les inégalités. Enfin, le volet économique cible l'enfance par rapport aux possibilités de retour et de rendement des investissements effectués, visibles par la suite sur le marché du travail.

Enfin, à partir du décryptage des sens de l'action de l'État du Chili envers l'enfance, en tant que catégorie cible de la période 1973-2013, nous chercherons à comprendre ce qui a changé sur le plan social à partir de l'installation du néolibéralisme. Comment l'État social se repositionne-t-il ? Comment le social se réarticule-t-il à partir des transformations de la sphère politique et économique ? Le parcours de 40 ans d'histoire contemporaine du Chili nous illustrera ce processus axé sur l'action envers l'enfance, en illustrant ainsi le présent et l'avenir du modèle.

Des recherches ont certes été menées dans le domaine des changements opérés dans la politique de la protection de l'enfance au Chili, notamment à partir de la signature de la Convention Internationale des Droits de l'Enfance et l'Adolescent, en 1990. Cependant la plupart des études focalisent leur attention sur les degrés de réalisation des droits économiques, sociaux et culturels des enfants dans le contexte néolibéral, sans proposer de lecture globale sur le sens du social ni sur la philosophie de la protection suivie dans ce cadre. D'où notre intérêt pour cerner les politiques sociales de protection en partant de la lecture du phénomène de transformation de l'État social.

Après cette présentation des objectifs et de la problématique qui sous-tendent notre recherche, nous proposerons, dans l'introduction, une partie dédiée aux différents repères théoriques qui encadrent la discussion de cette thèse, notamment en ce qui concerne l'État au Chili, la

conception de l'État social et la conception même du néolibéralisme. Une troisième partie expliquera la méthodologie utilisée ainsi que le travail de terrain réalisé.

Repères théoriques

La République dans l'histoire du Chili

La périodisation large et uniforme de la phase républicaine du Chili est une allusion constante tout au long de cette thèse. En effet, l'utilisation de cette conception – à mi-chemin entre les tensions sur la conception essentielle d'une République et sa forme institutionnelle – ne fait pas ici l'objet d'un débat dont le but serait d'éclaircir les caractéristiques républicaines de l'État du Chili. Nous essayons seulement par-là de la différencier de la période coloniale dont l'organisation administrative est placée sous le pouvoir de la Couronne d'Espagne, processus qui s'étend de 1534 à 1810.

La première initiative qui conduit à l'Indépendance du pays a lieu en 1810 à travers l'organisation de la Junte de Gouvernement. Cet acte fait suite au chaos qui règne dans les colonies espagnoles après la capture du Roi Fernando VII d'Espagne par Napoléon. Entre 1810 et 1814, les Chiliens organisent un gouvernement local sans pourtant avoir conquis l'indépendance ; cette période est nommée la Vieille Patrie. La libération du Roi déclenche une guerre civile pour récupérer le contrôle des colonies ; cette période est nommée la Reconquête et prend fin avec la défaite de l'Espagne. L'indépendance du pays est actée en 1818, à partir de la proclamation de la République du Chili. La suite est une période d'administration des structures postcoloniales, tiraillée entre les intérêts des secteurs libéraux d'un côté et conservateurs, de l'autre. En effet, pendant la période 1823-1833, les gouvernements de la République sont régis par trois essais constitutionnels : la Constitution Moraliste (1823) ; les lois Fédérales (1826) ; la Constitution Libérale (1828). Cette dernière pose les bases de la construction de l'État, en définissant un territoire unifié, la protection des libertés individuelles et la tolérance religieuse. Obéissant à ces principes, l'État clôture l'étape de l'administration postcoloniale pour laisser la place, en 1833, à l'organisation de l'État du Chili, à partir de la Constitution de 1833, sous les consignes de Diego Portales, en charge de trois ministères. Cette Constitution régira le pays, avec certaines modifications, jusqu'en 1925.

L'étape d'organisation et de consolidation de l'État du Chili date donc du début du XXe siècle, à savoir de 1833 à 1925, se déroule sans événements de résistance importants, susceptibles de briser la stabilité républicaine, à l'exception de quelques conflits civils. En 1925, la proclamation de la Constitution, sous le mandat d'Arturo Alessandri, permet de donner un support juridique à l'organisation de la République mésocrate et à l'État de compromis qui naîtra des luttes ouvrières et de la configuration des élites dirigeantes. Le putsch militaire perpétré contre le gouvernement de Salvador Allende en 1973 met un terme à cette République de collaboration, plus ou moins stable. Ainsi, les militaires commandés par Augusto Pinochet mettront fin à une histoire de 155 ans de stabilité politique et de république démocratique.

Dorénavant, l'organisation de l'État se réalise au cours de 17 ans de régime autoritaire, régime qui restreint les libertés politiques et sociales, ferme le Parlement et gouverne dans un climat de répression. La longue interruption de la démocratie concèdera à la période de récupération démocratique une valeur de transition dans la gestion démocratique de la normative dictatoriale. C'est pour ces raisons que, tout au long de cette thèse, nous nommerons la période qui va de l'organisation de l'État du Chili (1833) jusqu'à la période d'interruption démocratique (1973), la période du Chili républicain. Il s'agit d'identifier la période postcoloniale de l'organisation de l'administration indépendante, puis sa consolidation pendant le XXe siècle, comme une période différente de celle qui se développe à partir de la dictature militaire de 1973 et de l'organisation de l'État néolibéral qui s'ensuit.

Ainsi, la division des phases historiques au sein de la période républicaine, prend en compte moments clés de l'organisation de l'État social par rapport aux dynamiques sociales, politiques et économiques de chaque époque. L'organisation de l'État néolibéral à partir de 1973 sera divisée dans notre recherche en trois périodes : la mise en place du modèle (1973-1989), la transition démocratique (1990-1999) et la consolidation de la démocratie néolibérale (2000-2013).

Pourtant, la question de la conception du néolibéralisme dans le cadre de l'organisation de l'État autoritaire s'impose. Quel est le sens de cette notion et de la théorie monétariste dans la reconfiguration du Chili contemporain ? Ce sont là les questions auxquelles nous tenterons de répondre.

Le néolibéralisme et l'État

Il est regrettable que la conception du néolibéralisme fasse l'objet d'une banalisation accablante. Les résistances aux processus de libéralisation des secteurs sociaux, la financiarisation de l'économie et la globalisation des marchés, ont produit un effet de *néo-libéralisation* des langages courants ainsi que d'indistinction des dynamiques du marché en soi d'avec la forme spécifique au néolibéralisme. D'où la réticence à identifier le phénomène néolibéral en tant que modèle, sous réserve de tomber dans les généralisations banales.

Cependant, l'identification claire des processus de néo-libéralisation des sociétés contemporaines et des États de gestion néolibérale est une démarche urgente et nécessaire. La sociologie est amenée à donner suite aux processus en cours, afin de repérer et d'appréhender les reconfigurations du social qui émergent des dynamiques de transformations économiques et politiques.

Ainsi, cette thèse aborde la question de l'implantation du néolibéralisme au Chili, en tant que modèle de développement qui remplace le modèle de substitution d'importations en place avant 1973. Mais nous nous intéresserons de plus près au phénomène de néo-libéralisation de la société chilienne et au rôle de l'État social dans la mise en œuvre de cet événement sociohistorique. La crise politique vécue dans les années 1970, pendant le gouvernement de Salvador Allende, prépare le terrain à l'installation d'un discours qui place la liberté individuelle et économique au cœur de la reconstruction du Chili contemporain. Cela mettra fin à l'État articulatoire du social et de l'économique, jusque-là connu.

Le projet de l'Unité Populaire imposait en effet un capitalisme centralisé, basé sur la planification centrale de l'action économique et la soumission de la logique économique à celle de la politique ; cette logique limitait l'action du marché ainsi que celle des élites. Cette version du capitalisme centralisé est perçue comme une rupture dans la progression suivie jusqu'alors par le projet libéral historique républicain (qui caractérise les projets de développement du continent tout au long du XXe siècle). La rupture sociohistorique du parcours vers le progrès ainsi que la subversion des secteurs subalternes, représentent la trahison du pacte mésocrate pour les élites (Salazar et Pinto, 1999).

Pour ses détracteurs, l'État outrepassa ses attributions comme médiateur de la distribution du bien-être par rapport au développement économique. L'UP trahit le pacte passé entre les élites et les travailleurs et casse les bases de l'État social corporatiste de tradition bismarckienne, en entamant l'institutionnalisation d'un *welfare* qui soumet le développement aux commandes

politiques, à partir d'un discours des droits fondamentaux acquis en tant que notion de citoyenneté.

Après cette crise d'adhésion des élites, la dictature a pour mission – mission dont la définition reste pourtant assez floue tant sur le plan opérationnel qu'idéologique - de reprendre le cours de l'histoire. L'objectif qui lui est fixé est de restaurer l'ordre tout-puissant et de reconstruire le projet historique dans l'axe des nouveaux enjeux. L'accomplissement de la mission de refondation de l'ordre social chilien sous l'égide des militaires a pour cible prioritaire le rôle de l'État face au social et la reconfiguration du politique. Dans ce sens, le modèle implanté n'est pas qu'un modèle de développement parmi d'autres, testés et reformés pendant des décennies. Il s'agit d'un projet de restitution du pouvoir de classe, des élites (Harvey, 2005), d'une classe qui elle-même se reconfigure en permanence à partir des dynamiques socioéconomiques. Il s'agit là d'un projet qui procède au retrait des espaces de médiation entre les divers secteurs sociaux, pour céder la place à la liberté individuelle et lui attribuer la responsabilité d'assurer le succès ou l'échec de la vie en société.

Dans le projet néolibéral, la liberté économique devient la condition de possibilité de la liberté politique et personnelle. Dans cette optique, la tendance au socialisme, manifestée pendant le régime de S. Allende, aurait provoqué une rupture dans l'évolution politico-économique non seulement de la civilisation occidentale (Hayek, 2014) mais aussi de l'homme occidental libre. L'évolution naturelle des sociétés, dans la pensée de Hayek et des ordo-libéraux (Dardot et Laval, 2010 ; Foucault, 2008) implique de faire le plus grand usage des forces sociales spontanées des individus, donc de les recouvrir le moins possible de la coercition qu'impose l'État (Hayek, op.cit.). Dans ce cadre, la restitution d'un pouvoir de classe fait référence à la restauration de l'évolution naturelle vers le progrès économique sous la tutelle d'individus qui ont réussi dans la vie dans un cadre de concurrence généralisée.

Pourtant, bien que la concurrence soit le mécanisme de régulation sociale central de la société néolibérale, et qu'elle soit considérée comme le meilleur moyen d'orienter les efforts individuels, ce projet socioéconomique prend ses distances par rapport aux conceptions libérales classiques. La proposition est ici de faire face à la crise de gouvernance du modèle libéral classique manchestérien incarné par les propositions de Smith. Le néolibéralisme naît ainsi comme une réponse aux problèmes de gouvernance de l'idéologie naturaliste du laissez-faire (Dardot et Laval, 2010 ; Foucault, 2008 ; Harvey, 2005). Le défi de la redéfinition du projet libéral est de faire face à la conception qui plante le chaos en faisant des lois concurrentielles des lois de la jungle (Polanyi, 2014).

Ces questions avaient d'ailleurs été posées auparavant, dans la première moitié du XXe siècle. En effet, la réalisation du Colloque Walter Lippmann (Paris, 1938) puis la fondation de la Société du Mont-Pèlerin (Suisse, 1947), proposent déjà de repenser les logiques de la gouvernance du capitalisme concurrentiel. Celui est la représentation d'une machine qui a besoin de surveillance et d'une régulation constante (Dardot et al., op.cit). En fait, Hayek exprime que pour rendre la concurrence efficace, il faut faire appel à d'autres méthodes qui puissent guider l'activité économique au-delà du laissez-faire ; c'est-à-dire que la concurrence en tant que principe d'organisation sociale, exige certains genres d'action gouvernementale (Hayek, op.cit). En conséquence, la pensée néolibérale implique de repenser les rapports entre le marché et la société, notamment entre l'État et les individus. Donc, d'installer une nouvelle rationalité où l'État n'est plus un simple spectateur du processus mais un protagoniste à part entière, un facilitateur clé de ce mécanisme économique. Une gouvernance néolibérale qui envahit donc toutes les sphères de la vie.

Ce processus entraîne la reconfiguration de l'État social en tant qu'organisateur de la solidarité collective. Le défi n'est alors plus de fixer les limites infranchissables - en vertu d'une analyse économique - du rôle des institutions, mais de savoir comment l'État compose et décompose la conception du social ; il s'agit notamment de définir comment l'État met en forme les rapports entre les individus d'une société donnée (Rosanvallon, 1992), à partir du rôle de facilitateur du marché et de déclencheur de la concurrence qu'il adopte.

C'est là, en quelques mots, le cœur de la démarche refondatrice réalisée au Chili à partir de 1973. Le putsch constitue l'action de restitution du pouvoir de classe (politico-économique ainsi que militaire) et de la récupération de l'adhésion des élites dirigeantes ancrées dans une tradition de patronage postcolonial (Moulián, 1982), élite qui porte en son sein le développement économique sous l'étiquette de libéralisme.

Le néolibéralisme au Chili prend ainsi plus la forme d'une philosophie de l'articulation de la vie sociale, politique et économique, que la forme d'un modèle de conduite orthodoxe. *In fine*, il s'agit d'un projet de modélisation du social qui mènera à la reconfiguration du politique, projet au sein duquel l'État devient l'acteur clé de la mission.

De l'État social et ses manifestations

La mission de reconfigurer les médiations socio-politiques et économiques dans la nouvelle donne, reposera sur l'État et, de façon spécifique, sur l'État social. Il constitue de fait un dispositif de régulation de la vie sociale et des rapports entre le marché et les individus. Il devient ainsi le gardien des libertés individuelles et de l'expansion du projet néolibéral.

Afin de décrypter les sens qu'acquiert l'État social dans cette nouvelle configuration politico-économique, nous utiliserons dans cette recherche, ce concept dans sa forme la moins connotée. En effet, dans un sens restreint, nous adopterons ici la conception de l'État social en tant qu'organisateur de la prise en charge collective des fonctions de solidarité sociale (Merrien, 2007). Il s'agit, en d'autres termes, de l'action délibérée et organisée par l'État pour assurer la protection des droits sociaux des personnes ; l'État protège les individus qu'il considère détenteurs de droits.

Dans ce sens, la configuration d'un État social dans un régime de bien-être¹ implique la monopolisation de l'articulation de la solidarité sociale, au-delà de la philanthropie, du clientélisme et du paternalisme. Ce processus s'achève à partir de la configuration des régimes de protection sociale qui, à leur tour, définissent les places du marché, des communautés et des individus. Ainsi, les modèles de bien-être expriment les résultats des arrangements institutionnels entre les intérêts de plusieurs acteurs et de plusieurs facteurs, qui se traduisent par des processus de distribution de la protection face aux risques.

Autrement dit, l'institutionnalisation politique de certains accords sur le plan social traduit les processus de tensions, de visibilité des phénomènes donnés et de leur entente. L'espace social est l'espace d'intelligibilité où se croisent diverses dynamiques de visibilité des processus d'ordre et d'unité de la société, ainsi que de dissimulation des principes générateurs du social désignés par le lieu de la politique (Lefort, 1986). Ainsi, s'interroger sur la place de la configuration du social dans la dynamique du politique, implique de s'interroger sur les différentes façons de construire les sociétés.

¹ La notion de régime de bien-être traduit la conception de « *welfare state regimes* ». Bien que la traduction la plus utilisée en français soit celle d'État providence, nous avons décidé d'employer un terme plus neutre, car la conception d'État providence fait référence aux processus politiques et socio-historiques ainsi qu'à une forme sociopolitique très spécifiques à l'Europe, notamment à la France. Ces processus, et donc cette notion, n'expliquent pas les processus vécus en Amérique latine et n'ont pas de correspondance linéaire avec la configuration de l'État social chilien. Toutefois, comme nous l'expliquons dans cette thèse, on repère dans la construction du système social chilien des influences des états européens, en particulier celle du modèle bismarckien allemand.

Rosanvallon (2003) nous interpelle par rapport à une conception du politique : « *tant une modalité d'existence de la vie commune qu'une forme de l'action collective qui se distingue implicitement de l'exercice de la politique* »². De cette façon, l'analyse du politique constitue une réflexion sur l'expression des lois, du pouvoir, de l'État, de l'égalité, de la citoyenneté, de l'identité, ainsi que sur les sens de tous les aspects de la vie sociopolitique, au-delà de l'action gouvernementale et de ses institutions. L'étude de la configuration du social et notamment du processus de configuration des systèmes de « distribution du commun » dans le cadre du politique, relève alors de l'étude des sociétés où les règles communes ne sont pas définies par la tradition ou l'autorité. Ce processus de définition des règles pose les bases de la façon de concevoir la place des individus dans une société, de ses acteurs et de leur rapport à la construction d'un commun possible. Il exprime donc le rapport des sujets face à l'État et au marché, en ce qui concerne les droits sociaux.

L'organisation de ces rapports ainsi que des responsabilités face aux droits, parmi les différentes instances de la vie sociale, donne donc naissance aux régimes de bien-être. La configuration des systèmes de bien-être, de l'avis d'Esping-Andersen (1999), s'explique à partir de la nature de la mobilisation de classe, des structures de coalition de la classe politique et de l'héritage historique de l'institutionnalisation du régime. Dans ce cadre, l'expression d'un régime à un moment donné est le résultat des processus sociopolitiques et historiques qui donnent forme à une perspective d'articulation de la distribution de la richesse, de la sécurité et des chances pour les familles, les communautés, les marchés et l'État (Filgueira, 2007).

Les régimes de bien-être ainsi que le rôle des États dans la distribution des responsabilités pour la protection des individus, recouvrent des natures et des parcours différents selon le contexte politico-économique et culturel desquels ils sont issus. Dans les classifications traditionnelles existantes sur l'État social en Amérique latine, le Chili est placé dans le groupe des « pionniers » de la protection sociale. Cette catégorie fait référence à une dimension distinctive en termes d'ancienneté des régimes de bien-être qui permet une classification dans un contexte régional de grande diversité, de degrés de développement et de parcours de distribution de la protection des plus dissemblables.

Pour ce qui est du Chili, le pays développe des programmes de sécurité sociale dès le début du XXe siècle selon un schéma de stratification professionnelle (Ferreira et Robalino, 2010 ; Mesa-Lago, 1989 ; Merrien, 2014). À partir de cet indice, Filgueira dépasse la thèse de Mesa-Lago (1991) sur la trajectoire historique des régimes dans la région, pour lier les facteurs de

² Rosanvallon, Pierre, *Pour une histoire conceptuelle du politique*, Éditions du Seuil, Paris, France, 2003, p.14.

développement historique aux facteurs politiques. Ainsi, il situe le Chili, l'Argentine et l'Uruguay, dans une position de développement important dans la région, en catégorisant ce type d'État social comme un système d'universalisme stratifié (Filgueira, 2007). Cette catégorie d'universalisme stratifié est attribuée aux régimes en vigueur avant 1973 et qui représentent la configuration des rôles existants durant la période de l'État de compromis. De l'avis de Filgueira, ces systèmes ont pour caractéristique centrale la forte stratification des bénéficiaires, des conditions d'accès, des échelles de protection en matière de prévoyance et de santé. Les fonctionnaires et les professions libérales, par exemple, ont un accès privilégié aux services, par rapport aux ouvriers, même si la qualité de ces services reste stratifiée.

Dans cette logique, les pays pionniers tels que le Chili, développeront une couverture universelle de services de protection de base, de stratification marquée par la qualité et les conditions d'accès, de manière massifiée. Cependant, dans cette notion d'universalisme, tant Mesa-Lago que Filgueira, séparent d'un côté, les régimes de protection dépendants de l'intégration au marché du travail, qui dans le cas chilien, se caractérisent par une gestion tripartite de la sécurité (patronage, État et travailleurs) ; et d'un autre côté, les dispositifs d'assistance de gestion philanthropique en collaboration avec l'État, financés par des sources diverses. Nous considérons que la différence entre les régimes de sécurité sociale de droits, considérés comme des acquis et qui occupent une place centrale dans le pacte mésocrate, se placent à distance des services d'assistance, liés, quant à eux, à la bienveillance et au volontarisme des institutions de la société civile. La notion de solidarité centrale organisée dans l'assistance, en tant que droit au secours, est absente de cette organisation qui est divisée en deux réseaux de protection.

Or, si le mérite de la classification proposée par Filgueira est incontestable, il faut cependant prendre acte qu'au-delà des facteurs qui configurent les classifications, l'exercice de regroupement des types d'État social en Amérique latine devient une tâche complexe. La diversité des processus politico-historiques, les caractéristiques géographiques, le profil social, l'hybridation des perspectives, entre autres, empêchent la proposition de catégories globales. Ainsi, la plupart de classifications laissent en dehors la configuration même des droits sociaux à la base des régimes et les degrés d'opposabilité qu'ils peuvent acquérir (Lautier, 2012).

La notion des régimes de bien-être proposés par Esping-Andersen (1999) semble loin de la réalité latino-américaine ; non seulement à cause de leur diversité mais aussi des processus asymétriques qui président à la configuration des philosophies du social et au rôle des acteurs. Le développement des systèmes de protection et de distribution des responsabilités face aux risques, se déploie de façon asymétrique entre les différents acteurs concernés, à savoir l'État,

les élites dirigeantes, les communautés et le marché. Le contexte d'émergence des formes institutionnelles de protection se caractérise également par l'absence de marchés formels d'emploi, d'économies industrialisées et de familles nucléaires classiques, à la différence des régimes européens.

Cependant, bien que nous soyons de l'avis qu'il n'est guère possible de réduire la complexité des phénomènes sociopolitiques aux classifications strictes, les systèmes d'organisation du bien-être proposés par Titmuss ainsi que par Esping-Andersen, interviennent dans cette thèse comme des cartes cognitives qui permettent de comprendre ces phénomènes comme des tendances. Nous interprétons plutôt ces phénomènes de configuration de la protection comme un résultat sociohistorique spécifique, résultat de la convergence des divers axes de la configuration des États sociaux modernes.

Quant au développement d'un régime d'organisation de la protection au Chili, nous proposons une lecture des modèles mixtes. La structure historique de la distribution de l'accès aux droits, abordée en profondeur dans la première partie, possède les traits des régimes de bénéficiaires stratifiés décrits par Filgueira, ainsi que des caractéristiques des régimes conservateurs proposés par Esping-Andersen. À cela s'ajouteront, dans la reconfiguration de l'État social entamée à partir de 1973, notamment à partir de la décennie des années 1980, les dynamiques de la restructuration néolibérale.

Dans cette perspective, les régimes de bien-être sont modelés dans la relation entre le développement des États sociaux et le marché mondial. De l'avis de Therborn et Gough (2010), l'État social contemporain est conduit, entre autres, par les intérêts financiers, les institutions, les idées et idéologies, ainsi que par les influences internationales. Dans ce cadre, l'État subordonne la pensée des politiques sociales aux idées néolibérales (Therborn et Gough, 2010) : l'État social subit cette hégémonie doctrinaire. L'influence internationale est notamment parlante dans le cas latino-américain, en raison du pouvoir exercé par des institutions telles que la Banque Mondiale et la Banque Interaméricaine de Développement. Dans la définition des politiques sociales et des articulations de la protection par la voie du marché, ces institutions ont joué un rôle prédominant depuis la fin des années 1980, en lien avec les contraintes du Consensus de Washington. Enfin, la place des banques dans la définition des stratégies résiduelles massives et le choix de la lutte contre la pauvreté, joue également un rôle clé dans la reconfiguration des secteurs sociaux sur tout le continent (Lautier, 2001).

Ainsi, la recomposition des régimes de bien-être questionne la classification et la compréhension des phénomènes qui expriment les recompositions mêmes du social et du politique dans le continent. Cette thèse se propose de décrypter quels sont les significations qui

traversent la recomposition néolibérale de la philosophie de la protection et du *welfare* au Chili, dans un scénario de néo-libéralisation ascendante entre 1973 et 2013.

Sur la question méthodologique

La compréhension des réinterprétations du social et de l'État social lui-même, comme des phénomènes sociopolitiques, situés historiquement, nous permet d'appréhender les processus en cours en suivant un parcours.

À cet égard, nous essaierons d'analyser les phénomènes à partir des tensions en jeu, des rencontres et non depuis une perspective historique-évolutionniste. La révision du processus à partir des registres normatifs, des acteurs et de l'État, nous ouvre la possibilité de visualiser les tensions, ainsi que les ruptures, comme des manifestations des enjeux à un moment donné. Notre objectif est de retracer certaines dynamiques des reconfigurations de l'État social sous la forme de cartographies, qui nous permettent d'envisager leurs mouvements, leurs limites, mais surtout d'interpréter les processus de mise en forme des pratiques du social. Il s'agit de s'approcher des régimes de savoir impliqués (Sibertin-Blanc, 2010) dans ce processus de reconfiguration sociétale, autrement dit, de cartographier le social d'un modèle socioéconomique et politique en construction, son caractère inter-social et ses modèles de vérité (Deleuze, 2004).

Dans ce sens, cette recherche constitue un essai sociologique de lecture intégrale de l'État social au Chili, qui se propose d'articuler différentes sphères pour reconstruire le récit de la philosophie sociale du Chili néolibérale. Nous aborderons ainsi le rôle des acteurs impliqués - partis et secteurs politiques, acteurs sociaux, luttes sociales, experts et think-tank, analystes - et leurs positions concernant le social et le politique ; les corps normatifs de l'État social, notamment les lois encadrant la protection de l'enfance et la construction du social ; la lecture critique d'une littérature vaste et spécialisée sur la protection au Chili ainsi que sur les approches étatiques du social. L'articulation de ces trois sphères nous mène, de façon rigoureuse, à l'analyse de la complexité du processus de construction multiple, politico-intellectuelle-technique-citoyenne, de l'État social et de la philosophie du social contemporain. Il s'agit *in fine* de décrypter cette philosophie en relation avec : les acteurs, le processus d'articulation entre la sphère économique, politique et sociale, et la nature des institutions.

Afin de relever ce défi, nous avons réalisé, tout d'abord, un travail d'analyse exhaustive de la bibliographie spécialisée sur l'État social au Chili et notamment de la bibliographie officielle de description des politiques sociales. Ce travail se structure en deux parties. La première fait référence à la lecture du travail des historiens et des documents des gouvernements et des Ministères sociaux jusqu'en 1973. L'analyse de ces textes configure l'hypothèse énoncée dans la première partie de la thèse en ce qui concerne l'existence d'une structure d'accès aux droits, forgée depuis 1833. L'objet de ce travail est donc la configuration de ce cadre historique à partir de sources secondaires et primaires concernant les documents d'État. Pour la deuxième partie de l'analyse bibliographique, nous avons ainsi compulsé la documentation officielle des gouvernements étudiés (5 au total, entre 1973 et 2013), tels que les bilans annuels, les programmes de gouvernement, les comptes rendus présidentiels, les documents d'installation et d'évaluation des politiques sociales, les diagnostics préalables aux programmes sociaux. Cette révision concerne les domaines du social, de la santé, de l'éducation et de la protection spécialisée de l'enfance.

D'un autre côté, nous avons analysé la législation qui norme les domaines sociaux concernés entre 1973 et 2013. Nous avons travaillé sur 141 textes de loi, dont des lois organiques, des lois, des décrets et des normes. Ces textes appartiennent au secteur social, puis aux domaines d'action visés, à savoir l'éducation primaire, la santé infantile et le système de protection spécialisée. Les différents textes de loi ont été analysés par rapport aux catégories qui concernent la protection et les droits. L'annexe N°2 présente un tableau nominatif des textes de lois étudiés.

Enfin, le troisième axe de travail comprend la réalisation de 28 entretiens auprès de décideurs qui ont fait partie des gouvernements chiliens entre les années 1973 et 2013 ; d'experts dans les domaines analysés, notamment dans les politiques pour l'enfance sur les questions de l'éducation, de la santé et de la protection spécialisée, et sur l'analyse des politiques sociales. L'objectif de ces entretiens vise à déterminer les sens de la construction de la protection de l'enfance et des droits sociaux, la prise des positions des acteurs, les enjeux politiques et économiques que représentent leurs positions, ainsi que leur relation avec les autres acteurs. Nous avons réalisé des entretiens semi-directifs, d'une durée approximative d'une heure et demie. Le travail de terrain s'est déroulé au Chili, à Santiago et à Valparaiso, entre janvier et avril 2015. L'annexe N°1 présente un tableau de description des interviewés.

L'analyse de ces trois axes - la documentation officielle et la bibliographie spécialisée, les textes de loi, et les entretiens - est effectuée à partir des techniques d'analyse des contenus. D'un ensemble de techniques partielles, complémentaires toutefois, nous expliciterons et

systematiserons tant les contenus des messages que l'expression de ces messages. L'objectif est de proposer des déductions logiques et justifiées des manifestations de la source et de son contexte (Bardin, 1986).

Nous avons travaillé la définition des unités d'analyse à partir des énoncés extraits des lois et des phrases émises par les interviewés. Cela nous a permis de construire des catégories d'analyse liées au sujet abordé, aux intérêts des acteurs et aux principes évoqués ; le but étant d'analyser la conception étatique de la protection des enfants, à partir de l'analyse du rôle de l'État et du cadre normatif implanté par les *policy makers*.

Enfin, le document de thèse se structure autour de quatre parties périodisées par rapport aux axes d'analyse sociohistorique. La première partie, qui présente la formation de la structure de distribution inégale de l'accès aux droits, a pour but d'illustrer la configuration traditionnelle du régime de protection chilien. Cette structure se développe depuis l'indépendance jusqu'à 1973. À partir de la deuxième partie, la thèse s'organise en cinq chapitres par partie, qui abordent : l'axe politique-économique de l'époque, les politiques sociales, l'analyse de la protection spécialisée, puis de la santé et de l'éducation. À la fin de chaque partie, une section de conclusions en permet la synthèse.

À travers cette structure, la deuxième partie analyse la mise en place de la restructuration néolibérale à partir de la dictature militaire, et comprend la période qui s'étend de 1973 à 1989. La troisième aborde, quant à elle, la période de la transition démocratique, c'est-à-dire de 1990 à 1999. Finalement, la quatrième partie analyse la période de la consolidation démocratique qui va de l'année 2000 à 2013. Des conclusions globales présenteront un récapitulatif de la présente thèse et l'analyse finale de la recherche.

PARTIE I

PARTIE I

VERS UNE CARTOGRAPHIE DE LA DISTRIBUTION DE L'ACCÈS AUX DROITS DANS LE CHILI REPUBLICAIN (1810-1973)

La configuration d'un système de protection sociale au Chili est le fruit d'un long processus de rencontres et de conventions, de luttes et de conflits, consubstantiels à l'histoire même de la constitution de la République. Dans cette optique, nous présenterons les dynamiques sociales, politiques et institutionnelles qui rendent compte, à chaque étape, de la construction du projet républicain et des formes historiques de l'État social au Chili.

Cela dit, l'objectif de cette partie est de retracer les grands axes du processus de configuration des régimes de bien-être existants au Chili depuis la constitution de la République jusqu'à la période autoritaire. Il s'agit de repérer les structures qui émanent des processus de définition donnés au social et au politique ainsi que la place de ces sens dans la configuration des institutions de distribution des droits.

Notre objectif n'est pas, bien entendu, de donner une vision exhaustive d'une période aussi longue mais de présenter quelques éléments indispensables à la compréhension des phénomènes que nous allons longuement étudier par la suite, notamment sur la période 1973-2013. À partir de l'analyse des différentes phases que traverse l'État social dans l'histoire du Chili, nous chercherons donc à identifier les continuités et les ruptures des structures de la distribution de l'accès aux droits sociaux. Nous tenterons également de repérer les inflexions susceptibles d'introduire des tensions parmi les acteurs et les conceptions en jeu.

Nous proposons donc d'illustrer les processus mentionnés, de repérer les acteurs et les perspectives, les éléments structurants de la distribution du bien-être et les caractéristiques des régimes, pendant la période mentionnée. La visibilité de ces aspects nous permettra ensuite

d'analyser les continuités et discontinuités de cette structure du *welfare*, sous la focale de la restructuration néolibérale subie par le pays à partir de 1973.

Cette partie est structurée en trois chapitres. Le premier présente les phases du développement de l'État social au Chili à partir d'une rapide évocation des politiques phares menées dans différents secteurs de la protection³. Le deuxième chapitre analyse la structure du régime de bien-être à partir des dynamiques conflictuelles en œuvre dans la société chilienne et la mise en forme de deux grands « réseaux » de protection sociale, avant de s'attarder sur les caractéristiques principales du régime de protection configuré dans les périodes observées. Finalement, nous exposerons nos conclusions sur les aspects analysés et la configuration historico-politique des régimes de bien-être au Chili.

3 La première partie a été construite à partir de la révision des données des Recensements effectués depuis 1833 - publiés pour l'Institut National des Statistiques -, des archives historiques recensées sur le site « Memoria Chilena » de la Bibliothèque Nationale du Chili, ainsi que des sources bibliographiques telles que : Rodrigo Henríquez, 2012 ; Osvaldo Larrañaga, 2010 ; Gabriel Salazar et Julio Pinto, 1999.

Chapitre 1

La configuration de l'État social

Même si les classifications des types de régimes de protection en Amérique latine ne sont pas absentes des débats spécialisés, nous chercherons, pour notre part, à décrypter le processus de formation de l'État social au Chili et ses multiples dimensions, sans nous attarder sur sa catégorisation classificatoire. En effet, nous considérons que certes, les principales typologies proposées mettent en lumière certains aspects de ces régimes ; mais elles présentent le défaut de rendre invisibles les tensions, les points d'inflexion de leur processus et d'extrapoler de manière abusive certaines conceptions, par exemple la prétention universaliste qui n'a jamais véritablement abouti. Nous proposons donc d'analyser le processus de configuration du régime de protection chilien à partir des phases socio-historiques pour ensuite en extraire ses caractéristiques principales.

Nous diviserons ce processus en trois grandes phases : tout d'abord, la configuration de l'État et du social (1810-1920) ; ensuite, la phase d'articulation de l'État social et du modèle de développement (1920-1950) ; finalement, la phase de la crise du modèle et des réformes (1950-1973).

1. L'État en marche et l'émergence du social (1810-1920)

La conformation de l'État qui se met en place après le processus d'indépendance de la colonie représente la reconfiguration de l'organisation de la vie en société de la naissance du social et du politique. Pendant la période coloniale, l'administration possède un rôle médiateur entre les différents corps sociaux qui profitent de privilèges particuliers, qu'ils soient civils, militaires ou ecclésiastiques. Ce rôle n'a pas tout à fait changé pendant la période de configuration de la République, dans la mesure où l'État demeure l'entité médiatrice d'une structure sociale réduite

aux luttes entre les élites (Urriola, 2009). De cette donne, émerge la création du cadre juridique-institutionnel.

Vers 1830, l'État s'organise pour dépasser le simple rôle de médiateur entre les pouvoirs des « *caudillos* »⁴. Portales⁵ s'impose comme la figure qui établit les critères d'un État centralisateur, producteur et impersonnel, en instaurant la conception d'institutions publiques garantes de l'ordre et de la stabilité (García de la Huerta, 2010). Selon Portales, le pays compte sur des dimensions idiosyncratiques propices à une réorganisation de l'État étant donné que l'ordre social est maintenu par « le poids de la nuit » ; c'est-à-dire par la tendance à l'inertie des masses, tendance qui les pousse au repos social et à obéir aux élites.

Cependant cette stabilité politique qui perdure depuis plus de cent ans, peut aussi être attribuée à deux aspects : d'un côté, au maintien de longue date de la société *señorial*⁶, notamment des dynamiques socioculturelles et politiques des groupes de privilèges associés à la propriété ; de l'autre, à l'accord implicite des élites politico-économiques traditionnelles chiliennes autour du développement de l'ordre libéral (Jocelyn-Holt, 2014). Ainsi on peut interpréter que la configuration de la République, plutôt qu'une rupture avec l'ordre social colonial, passe par la reconfiguration des intérêts des élites et de la distribution inégale des richesses, de la sécurité et des chances, dans un schéma d'autonomie administrative.

L'État représente un outil de développement de l'ordre qui organise, sur le plan politique et économique, la mise en place du marché régulateur. Les institutions de l'État s'emploient notamment à soutenir le développement de l'industrie, la modernisation, la défense, entre autres, en tant qu'affaires publiques. Les élites ont conquis l'État comme un outil de défense des intérêts de leur classe.

Pendant cette période, la population du pays augmente de façon exponentielle. La réalité démographique du pays change rapidement. Le premier recensement officiel de population a eu lieu en 1835 et compte 1.103.036 habitants tandis que celui du début du XXe siècle, en 1907, dénombre 3.231.022 habitants⁷. Le taux de natalité enregistre une légère baisse à cette époque :

⁴ Le nom de *caudillo* est attribué au leader politique qui exerce un pouvoir personnel.

⁵ Diego Portales (1773-1837), tri-ministre, homme politique considéré comme l'organisateur de l'État chilien. Il crée un nouveau paradigme de l'État, de sa nature et de ses fonctions, qui réalise la notion de projet national au-dessus des particularités, des différences et des secteurs sociaux. Cette conception mégalomane de l'organisation des processus politiques à l'époque à Portales, a été fortement critiquée (Voir Garcia de la Huerta, 2010 ; Jocelyn-Holt, 2014). Cependant il constitue toujours une référence en ce qui concerne la configuration du cadre étatique postcolonial.

⁶ Dans ce contexte, cette expression fait référence à l'organisation sociale de l'oligarchie, donc de l'organisation de la société par rapport au pouvoir des propriétaires fonciers. Le lien social s'organise autour de la relation entre le *señor* et les paysans. On trouve ses origines dans l'Europe médiévale qui s'organise à partir du pouvoir féodal.

⁷ Les données sociodémographiques utilisées dans ce chapitre sont extraites des Recensements de Population effectués au Chili entre 1854 et 2010 et des documents de synthèse : Institut National de Statistique INE :

de 42,11 (TBN soit Taux Brut de Natalité pour mille habitants) en 1854, date de la première comptabilisation, il passe à 39,63 en 1920. De plus, le Taux de Mortalité Brute (TMB pour mille habitants) connaît une hausse qui le fait passer de 21,14 en 1854 à 31,18 en 1920. Il n'existe pas de registres de la mortalité infantile à l'époque.

Concernant le monde du travail, dans le Recensement de 1907, l'on constate que 34,7% sont ouvriers et paysans et 7,9% salariés d'autres secteurs. Les travailleurs des secteurs non-salariés, tels que les femmes couturières, les commerçants et les artisans, représentent 29% de la population. On observe donc qu'au début du siècle, 71,6% de la population exerce une activité économique.

À partir de ce cadre sociodémographique, l'État endosse la représentation des intérêts des élites et place, de ce fait, la résolution des problèmes sociaux qui affectent la population en général, dans le domaine privé. Ainsi, les maladies, la mendicité, la pauvreté, sont des préoccupations qui relèvent soit de la famille soit de la charité. À l'époque, les dépenses sociales constituent une partie presque invisible des dépenses de l'État : 1% du Produit Interne Brut (PIB) en 1920⁸. L'État se développe autour de la protection de la propriété et du progrès économique tel que le projet national ; la protection des personnes ne constitue pas une question d'intérêt public. Il garde un rôle passif sur le domaine du social, agissant seulement comme interlocuteur avec les institutions charitables. Toutefois, bien que l'action sociale organisée par l'État soit très restreinte, notamment pendant le XIXe siècle, à l'aube du siècle suivant, celui-ci s'intéresse de plus en plus aux matières sociales. Cet intérêt prend particulièrement forme dans le domaine de l'action sociale qui concerne les enfants.

De ce fait, l'État partage avec l'Église la nécessité d'éduquer le peuple aux valeurs du travail et de l'ordre pour disposer d'une main d'œuvre utile, en établissant la valeur formative de la charité. C'est à partir de là que naît la coopération pragmatique entre ces deux pouvoirs (Ponce de León, 2011) qui donnera naissance à la structure d'assistance publique-privée propre au XIXe et au début du XXe siècle, qui se caractérise par «*la superposición de las nociones de pobre, enfermo e indigente [que] daban cuenta de una misma realidad en la conceptualización de la pobreza que hizo la sociedad colonial, heredada del mundo cristiano y medieval europeo*»⁹.

Enfoque estadístico. La familia chilena en el tiempo, Chile, novembre, 2010; *Enfoque estadístico. Hombres y Mujeres en Chile*, Chile, décembre 2010.

⁸ Données extraites des archives de la Bibliothèque Nationale du Chili, disponibles sur le site www.memoriachilena.cl.

⁹ Ponce de León, Macarena, *Gobernar la pobreza. Prácticas de caridad y de beneficencia en la ciudad de Santiago 1830-1890*, Editorial Universitaria, Chili, 2011, p.40.

Placée sous ce paradigme d'assistance et d'hygiène sociale, l'éducation devient un créneau d'intervention étatique précoce au Chili. En effet, en 1860 est promulguée la loi Organique d'Instruction Primaire. Le but étant de civiliser les pauvres et de sauver la nation de la sauvagerie, tout en modernisant le pays, la promotion de l'école par l'État traduit le développement des premières politiques sociales visant l'enfance. Les enseignants sont ainsi investis d'une mission civilisatrice: « *el maestro de escuela era capaz de curar en forma radical los males sociales, imprimiendo en los niños el mismo espíritu, las mismas ideas, la misma moralidad.* »¹⁰

Même si l'éducation publique occupe désormais une place prépondérante dans la préoccupation de l'État, cela n'empêche pas le développement d'un système d'éducation segmentée, de manière aussi précoce que définitive : des écoles pour les pauvres et des écoles pour les élites. Dans le contexte de la préoccupation publique pour l'éducation, en 1902, le Ministère de l'Instruction Publique autorise la création de jardins d'enfants (éducation initiale) de façon facultative dans les écoles privées. D'un autre côté, en 1920, est promulguée la loi d'Instruction Primaire Obligatoire, qui fait suite à la loi de 1860. Le système est renforcé sur la même logique que précédemment : des écoles d'instruction primaire pour les pauvres et des cours préparatoires et des lycées pour les élites. À partir de cette loi, le mécanisme de subventions des institutions privées ainsi que le financement de la Société d'Instruction Primaire se régularisent.

Sur le plan de la santé, en 1832, l'État crée la Junte de Bienfaisance. Cette institution a pour mission de jouer un rôle de médiateur entre les institutions charitables et l'État, et de surveiller les questions d'hygiène dans les établissements de bienfaisance. Il s'agit de fournir une assistance sanitaire ainsi que sociale tout en conservant le caractère privé du monde de la santé. Ce n'est que vers la fin du siècle que les urgences sanitaires obligeront l'État à réagir directement dans ce domaine - le premier hôpital approuvé par la Junte de Bienfaisance est d'ailleurs construit en 1890 – et à initier la création d'un système de santé pour faire face à des épidémies. C'est donc dans un contexte d'urgence que naît la santé publique au Chili. Dans ce cadre, l'enfance occupe une place essentielle dans le domaine de la prévention des épidémies et des maladies infectieuses. À partir de la décennie de 1880, l'urgence sanitaire, la question sociale et la pauvreté ouvrière vont positionner l'impératif de l'intervention publique au cœur des débats, mettant en évidence le caractère spécifique de la situation.

¹⁰Rojas, Jorge, *Historia de la infancia en el Chile Republicano, 18010-2010*, Junji, Santiago, 2010. p. 168.

En ce qui concerne le développement de l'assistance, l'enfance devient un sujet prioritaire, qui combine des stratégies publiques et privées. La mortalité infantile, la mendicité, les enfants abandonnés et/ou délinquants sont l'objet des premières politiques publiques. En 1912, la loi de Protection de l'Enfance Défavorisée, encadre les actions envers les enfants pauvres. Émergent alors des institutions correctionnelles et diverses institutions de bienfaisance qui vont prendre en charge les enfants en difficulté.

De leur côté, les approches scientifiques de la pauvreté et de la criminalité déboucheront sur la création de la collaboration technique entre les philanthropes et les professionnels dédiés à l'enfance depuis l'État. Ceux que l'on nomme « les sauveurs de l'enfance »¹¹ vont organiser plusieurs rencontres scientifiques pour aborder la question sociale infantile à partir de quatre axes : l'éducation, la médecine, la législation et l'hygiène sociale.

Ainsi, la situation des enfants, en particulier leurs mauvaises conditions de vie, le surpeuplement des logements, la propagation des maladies, la famine, entre autres, feront participer l'État à la gestion d'une réalité qui, jusqu'alors, était restée cantonnée au domaine privé.

Pendant cette période, le social se configure donc à partir de la situation de misère qui affecte les enfants ainsi que de la précarité généralisée qui préfigure la question sociale, notamment à cause de la consolidation capitaliste, l'émergente industrialisation et les processus d'urbanisation incontrôlée. Les élites regroupées autour de l'État doivent faire face aux demandes sociales qui émanent de cette situation, relayées par les demandes des organisations ouvrières naissantes. Ces dernières jouent un rôle protagoniste dans l'interpellation de l'État afin de trouver des réponses à la question sociale, notamment vers le début du XXe siècle. Les organisations vont réussir à installer la question sociale sur la scène politique à partir des mobilisations pourtant fortement réprimées, comme celle du tristement célèbre Massacre de l'école Santa Maria d'Iquique, en 1907.

Malgré la réponse répressive, le mouvement obtiendra progressivement certaines avancées pour le monde ouvrier ainsi que pour la situation des enfants, en particulier : la régulation du travail infantile (1912) ; la mise à disposition obligatoire des crèches dans les usines de plus de 50 salariées (1917) et plusieurs dispositions sur le plan de la protection de la mère travailleuse et de ses enfants (Larrañaga, 2010).

¹¹ Référence au livre « *Les sauveurs des enfants* » (1969) d'Anthony Plat, qui décrit la criminalisation des enfants pauvres selon le paradigme tutélaire et scientifique-juridique.

Ainsi, la première phase de configuration du social et de l'action de l'État autour de la protection des enfants se développera à partir de la gestion de la question sociale au cœur de la configuration de la République. On constatera que, pendant la période de l'émergence du social, les politiques publiques sont fondées sur l'assistance et interviennent notamment dans le domaine de l'éducation, de la santé et des enfants démunis. Le social et l'État social au Chili naissent ainsi de l'action publique en direction des enfants, qui configure le créneau initial de l'action sociale de la république postcoloniale.

Désormais, l'articulation de la demande sociale en réponse à la précarisation des conditions de vie des travailleurs et de leurs familles ouvrira une nouvelle phase de développement de la protection. Au XXe siècle, nous l'avons compris, le social se configure à partir de l'engagement de l'État envers la classe ouvrière et de la formulation des politiques de protection des travailleurs et des enfants.

2. L'État de compromis et la protection publique (1920-1952)

La question sociale et la pression sociale obligeront l'État à agir en matière sociale dans différents secteurs. C'est à partir de cette période qu'il élabore des politiques sociales qui vont lutter tant contre la misère que contre la précarité de l'emploi.

Pendant la période de mise en place de l'État de compromis, la population augmente exponentiellement : en 1920, le Chili recense 3.701.905 habitants tandis qu'en 1952, il compte un total de 6.354.736 habitants, soit un doublement de la population en une trentaine d'années. Le TNB enregistre parallèlement une baisse - de 39,63 en 1920 à 30,76 en 1952 - tout comme le Taux de Mortalité Infantile (TMI, enfants de moins d'un an pour mille habitants) qui descend de 256,5 en 1920 à 120,3 en 1952 ainsi que le TMB qui passe de 31,18 en 1920 à 8,67 en 1970. En ce qui concerne la structure du monde du travail, l'on observe qu'en 1952, les travailleurs agricoles ainsi que les paysans et les éleveurs représentent 37,2% du taux d'occupation. De leur côté, des métiers tels que mécaniciens, ouvriers, mineurs et employés du commerce constituent 27,8% du taux d'occupation. Ainsi, la population qui occupe des postes de faible qualification professionnelle atteint 65% de la population économiquement active (personnes de 15 ans et plus) à la fin de la période étudiée.

L'explosion de la population, les conséquences de la question sociale et l'organisation des travailleurs, poussent les élites de l'État à mettre en place un système de protection qui s'articulera sur le plan de l'assistance aux plus démunis et sur le plan de la sécurité sociale pour les salariés. Dans ce but, les dépenses sociales augmentent progressivement tout au long de la période. En effet, entre 1920 et 1930, on observe une augmentation de ces dépenses par rapport au PIB, de 1% à 2,7%. En 1945, le pourcentage des dépenses allouées aux politiques sociales atteint 28% du total des dépenses publiques. Dans les années 1950, près de la moitié des dépenses sociales concernent l'éducation, suivie par le secteur de la prévoyance sociale (25%), du logement (13,6%) et de la santé (12,1%).

Il s'ensuit une augmentation des services sociaux, du nombre de places dans les écoles, de logements et d'infrastructures sanitaires. De leur côté, les travailleurs s'engagent à encourager le modèle de substitution d'importations promu par l'État en tant que stratégie modernisatrice. Le nouveau modèle d'État, et son expression sur le plan social, propose en effet une stratégie de protection principalement par la voie de l'intégration aux dynamiques de la production et du développement, notamment de l'industrie nationale.

2.1 Les institutions du compromis et l'enfance

Le pacte de protection sociale lié à la promotion de la production, notamment au développement du modèle de substitution des importations, permettra un développement important des politiques sociales. Dans ce cadre, l'éducation et la santé acquièrent un rôle protagoniste dans la mesure où ils sont considérés comme des moteurs du secteur de la production.

Quant au secteur de l'éducation, il devient un facteur clé du développement en tant que stratégie d'intégration. À partir de la loi d'Instruction Primaire Obligatoire, les inscriptions s'accroissent de façon significative : 60% de la population ayant entre 6-14 ans est scolarisée (Larrañaga, 2010). Malgré cela, le taux d'alphabétisme se maintient autour de 57% entre 1920 et 1950 et l'instruction de niveau secondaire reste réservée aux élites, tout comme dans la période précédente.

Malgré le progrès que signifie l'augmentation du nombre d'enfants scolarisés, la qualité de l'instruction publique reste mauvaise. Les conditions d'enseignement sont loin d'être favorables : manque d'infrastructures ; absence d'enseignants (notamment concentrés dans l'éducation privée en raison des mauvaises conditions salariales et de travail). Ajoutons à cela

des frais importants pour les familles, obstacles à l'intégration des plus pauvres du fait de l'exigence de matériel ainsi que d'uniformes. Les difficultés économiques des familles les plus pauvres pour envoyer leurs enfants dans les écoles, pousseront l'État à faire appel aux institutions philanthropiques pour leur demander de soutenir la fréquentation scolaire des écoles publiques par le biais de programmes d'alimentation ainsi que de soins.

Dans ce contexte, l'augmentation du taux de scolarisation est possible grâce à la collaboration de l'assistance privée, ce qui a pour effet de renforcer, de fait, le caractère assistanciel de l'éducation étatique. Les écoles introduisent des programmes sanitaires afin de sensibiliser les familles et de leur transmettre des habitudes d'hygiène quotidienne. Il s'agit d'installer les deux axes de l'école publique : la pédagogie et l'hygiène scolaire. Cet aspect se concrétise avec la création de l'Institut de Santé Scolaire.

Dans le but de combler la brèche qualitative qui existe entre l'éducation privée et publique, les cours préparatoires sont supprimés. Il n'en reste pas moins que les institutions privées remplissent la même fonction : le système reste segmenté. Cela étant, la forte augmentation des places à l'école publique pendant cette période mérite mention. Ainsi, durant le gouvernement du Front Populaire dirigé par Pedro Aguirre Cerda (1938-1941), la construction des écoles et la croissante scolarisation est multipliée par six. L'éducation s'adapte aussi aux besoins de modernisation du pays, en organisant le système sur trois niveaux : école primaire de 6 ans, école secondaire de 2 cycles de 3 ans chacun, école supérieure universitaire ou professionnelle. Par ailleurs, sur le plan de la santé, cette période de l'État de compromis développe diverses initiatives pour consolider son système de santé publique. La mise en place du système de médecine préventive ainsi que les politiques de santé maternelle-infantile représentent des avancées pour la protection de l'enfance. Néanmoins celles-ci ne bénéficient qu'aux affiliés du système de sécurité sociale.

Le Ministre de la Salubrité, Prévoyance et Assistance Sociale, entre 1939 et 1942, Salvador Allende G. - futur président entre 1970 et 1973 - met en avant le rôle des déterminants sociaux par rapport à l'état de santé de la population. Il impulse une réforme des services de la santé, en fusionnant le volet préventif-curatif avec le volet de l'assistance et la salubrité. Il crée les Services de Salubrité Fusionnés, qui prendront en charge les problèmes de salubrité dans les logements ainsi que l'alcoolisme, les maladies vénériennes, entre autres problèmes de santé. Les services fusionnés proposent une perspective multidimensionnelle des problèmes de santé ainsi que des services extensifs vers les familles des salariés, alors que jusque-là, les prestations de santé ne s'adressaient qu'aux affiliés à la sécurité sociale. Le Ministre Allende met également en place le Programme Mère-Enfant qui jettera les bases de la politique maternelle-

infantile du système de santé chilien. Il s'agit là d'un ensemble de mesures qui concernent les soins et l'alimentation des enfants, ainsi que les conditions de logement et de vie en général, visant à prévenir les problèmes de santé. Dans ce but, ce programme qui s'adresse aux familles des affiliés ainsi qu'aux enfants de moins de deux ans, crée plusieurs organismes publics. Toutefois le Ministre Allende défend la nécessité d'étendre ce programme à la totalité de la population pour obtenir de véritables résultats.

Les initiatives entreprises sur le plan de la santé des enfants pendant la période de l'État de compromis, tant sur le volet préventif que curatif, représenteront de nettes avancées pour la protection sociale de la population infantile, ainsi que dans l'organisation de la politique de santé chilienne. Dans les années 1950, les taux de mortalité infantile déclinent. Les politiques de santé doublées des avancées en matière sanitaire vont améliorer les indicateurs vitaux du pays pendant environ 30 ans.

Même si les progrès dans le domaine de l'éducation et de la santé publique impliquent un gros investissement, l'intervention menée vers les non-salariés et leurs familles se développe, notamment sur la question de l'assistance. Afin de combler les lacunes de la sécurité sociale de ce secteur exclu de la protection sociale centrale, l'État va régulariser et promouvoir l'initiative privée et philanthropique, en créant des systèmes de subventions. Ce volet prend de l'importance notamment après la crise mondiale des années 1930. C'est en effet à cette période que le réseau d'assistance se développera tout au long du pays, proposant une prise en charge précaire, en collaboration avec le secteur privé.

C'est sur cette question de l'assistance que se greffe la protection des enfants les plus démunis. On assiste à plusieurs initiatives à partir de 1928, en particulier à la naissance de la loi des Mineurs N°4.447 qui, amendée plusieurs fois, va régir la protection de l'enfance jusqu'à l'année 2015. Instrument de la conception du contrôle de « l'enfance irrégulière », la loi des Mineurs qui remplace la loi de l'enfance défavorisée, institutionnalise la perspective scientifique-criminaliste de l'enfance pauvre et régule la construction des internats pour la rétention des enfants délinquants et des enfants abandonnés ou maltraités. Les Tribunaux de Mineurs qui naissent entre 1924 et 1928 pour véhiculer l'implantation de la loi des Mineurs, ainsi que de nouvelles institutions d'intervention, vont consacrer une forme hybride de contrôle social fondée sur l'idée de dangerosité plutôt que sur la culpabilité. La nouvelle politique introduit la notion du « discernement » de l'enfant, selon des critères scientifiques, pour prescrire des mesures soit pénales soit de protection. Ce système, ainsi que cette loi, auront pour effet d'occulter la visibilité des enfants en tant que sujets de droits, cette perspective tutélaire les plaçant comme objet des politiques de contrôle social des familles pauvres.

Parallèlement, on assiste à l'émergence d'un intérêt sociopolitique croissant en la matière qui se traduit par la multiplication des publications parues sur la problématique des enfants « délinquants » et des enjeux qu'elle représente pour la société. Cet intérêt fait suite notamment à la Déclaration des Droits de l'Enfant, signée à Genève en 1924. Signalons que cette même année a eu lieu, au Chili, le Congrès Panaméricain de l'Enfant, qui réunit des professionnels de l'assistance et des médecins pour discuter des mesures de protection de l'enfance dans le contexte du « siècle des enfants », lancé par Ellen Key en 1900, en Suède. Le modèle hygiéniste et le modèle tutélaire convergent alors sur cet espace. Cependant les critiques ne sont pas absentes, et l'on observe des dissidences notamment sur le plan des placements en internats, de l'emprisonnement des enfants et des modèles éducatifs (Rojas, 2010). Le congrès mentionné plus haut aborde sept domaines : droit, hygiène, psychologie, éducation, assistance mère-enfant, sociologie et législation industrielle. En 1942, naît la Direction générale de l'enfance et de l'adolescence (PROTINFA), qui regroupe différents services dépendants du Ministère de Salubrité, Prévision et Assistance sociale. En parallèle, est créée la Direction Générale de la Protection des Mineurs, qui dépend du Ministère de la Justice et coordonne la protection spécialisée. Ces deux organismes traduisent un effort pour réguler l'action de l'État et des organismes privés, depuis les secteurs socio-sanitaires et judiciaires.

Ainsi, pendant la période de l'État de compromis, la protection de l'enfance en difficulté s'institutionnalise sur le volet criminologique-tutélaire. L'infrastructure politico-administrative, tant privée que publique, sous la gestion des secteurs de la justice et de l'assistance, vont construire la protection spécialisée de l'enfance au Chili.

2.2 La naissance de la protection sociale corporatiste

Le gouvernement d'Alessandri Palma (1920-1925) inaugure l'État social chilien et met fin à la politique parlementaire concentrée sur les conflits des propriétaires pour s'intéresser à la configuration d'un système de protection sociale générale pour la population salariée. Membre du parti Libéral et empreint d'un certain populisme, Alessandri impulsera en effet un agenda de réformes sociales et du travail qui recueille certaines demandes des mouvements sociaux. Cette configuration donnera naissance à l'articulation d'un réseau corporatiste de protection qui s'adressera partiellement et progressivement aux familles des salariés.

Le symbole le plus significatif de cette période est sans conteste la création de la Caisse du Secours Ouvrier Obligatoire, en 1924, et de la Caisse de Prévoyance des Salariés Privés. La création de la Caisse des Fonctionnaires et de Journalistes viendra par la suite compléter le système de sécurité sociale. Il s'agit d'un premier pas vers la création d'un système de sécurité sociale dans la mesure où avant cela, c'était l'organisation des mutuelles créées par les travailleurs qui remplissaient la fonction de sécurité sociale. En corolaire de la création de ces caisses, l'État s'engage, à partir d'un système national, à assurer la sécurité des salariés.

Les caisses de sécurité sociale s'organisent à partir d'un système de répartition qui prend en charge les retraites, les accidents du travail et les décès des cotisants. Cependant, tous ces bénéficiaires ne concerneront au début que les salariés du secteur privé et les fonctionnaires, avant de s'étendre vers les secteurs ouvriers grâce aux luttes menées par ces derniers.

L'assignation de la retraite constitue une composante essentielle du système. La loi de 1924 formule un système de cotisations et de bénéficiaires différenciés par catégorie professionnelle. *«(...) en esta primera etapa la pensión de vejez representa un beneficio efectivo sólo para una minoría de la población. En el caso de los obreros se depositaba apenas un 2% del salario en el fondo de pensiones.»*¹² L'âge pour bénéficier de la retraite change aussi selon la catégorie professionnelle. Le Secours Ouvrier porte l'âge de la retraite à 65 ans, tandis que la Caisse des Fonctionnaires ainsi que la Caisse de Salariés Privés établissent le droit à la retraite soit à partir de 30 ans de service, soit à l'âge de 50 ans.

Sur le plan de la santé, les fonds de ces caisses vont financer la construction des centres de santé urbains et ruraux coordonnés par le Département de Santé du Secours Ouvrier. Émerge ainsi un réseau de centres de soins territoriaux chargés de la prise en charge de la santé primaire des affiliés ; l'orientation des malades vers les hôpitaux est rendue possible par les conventions signées avec la Junte de Bienfaisance. Par la suite, la réforme la plus significative car elle impulsera le développement du système de santé à l'avenir, est la création du Service Médical National des Employés, SERMENA, en 1942. En effet, les salariés du secteur privé ainsi que les fonctionnaires refusent de faire partie du réseau du Secours Ouvrier, car ils ne veulent pas *« ser integrados en un servicio de salud que atiende a obreros e indigentes bajo la tutela monopólica del Estado »*.¹³

¹²Larrañaga, Osvaldo, *Las nuevas políticas de protección social en perspectiva histórica*, Doc. De travail PNUD, Chili, 2010, p.18.

Disponible sur: http://www.undp.org/content/dam/chile/docs/pobreza/undp_cl_pobreza_texto16.pdf

¹³ Larrañaga, Osvaldo, "El Estado de Bienestar en Chile 1810 -2010", en: Ricardo Lagos (editor): *Cien Años de Luces y Sombras*, Taurus, Santiago, 2010, p.40.

Ainsi le développement d'un État social à partir du compromis avec les salariés débute par la création de la sécurité sociale et la mise en place de plusieurs réformes sociales. L'État de bien-être se consacre au travers de la Constitution Politique de 1925. Progressivement, tout au long de cette période, les mouvements des travailleurs conquièrent des acquis sociaux. En 1937, les salariés privés et les fonctionnaires vont acquérir le droit à l'allocation familiale, puis ce sera au tour des ouvriers en 1957. Dans ce cadre, les secteurs des salariés gagneront en poids social et politique, configurant une période plus inclusive en ce qui concerne la prise de décisions. Les classes moyennes, constituées des secteurs émergents des salariés du secteur public et privé, vont acquérir une force de représentation politique par le biais du Parti Radical, notamment lorsqu'il accède à la Présidence en 1938. La création des services et des institutions qui agrandiront le secteur public, transformeront l'État en un employeur important. En l'année 1951, l'administration publique civile compte 70.995 personnes (Orellana, 2004), soit 3,5% de la population active. C'est dans ce contexte que naissent les couches moyennes urbaines qui donneront forme au pacte mésocrate, notamment à partir de l'union des secteurs progressistes. Bien que les ouvriers constituent une population plus nombreuse, ils n'ont pas de grande influence sur les secteurs de pouvoir liés à l'État ; de son côté, la population paysanne n'est pas syndicalisée et manque de représentation politique. Ce seront donc les fonctionnaires qui réussiront à négocier ces intérêts corporatifs avec les élites au sein d'une administration de l'État en expansion.

L'État social est ainsi rendu possible, grâce à la force qu'acquièrent les fonctionnaires, à la pression du monde ouvrier et au projet de développement capitaliste d'industrialisation. La période de l'institutionnalisation de l'État social, on le comprend, jettera les bases de la protection sociale au Chili. Mais il s'agit moins d'une transformation institutionnelle que de la conformation d'une structure de distribution de l'accès aux droits en rapport avec l'intégration au marché du travail. Cette structure est basée sur la division de l'accès à la protection publique, soit par la voie du réseau de la sécurité sociale soit par la voie de l'assistance. Il s'agit bien de constituer une philosophie de la protection qui segmente les possibilités d'accès à la réalisation des droits sociaux selon l'intégration du marché du travail et en aucun cas en accord avec la notion de droits universels.

Cette période consacre ainsi institutionnellement la philosophie de la distribution des droits sociaux qui caractérise la protection sociale du XXe siècle au Chili, concernant l'articulation de l'État, le marché du travail et la population. Autrement dit, la protection sociale pour l'État de compromis dépendra du statut de contribution au développement de la matrice productive

des individus ainsi que de leur capacité contributive aux systèmes de bien-être. Cet aspect sera développé en détail dans une section ultérieure de cette partie.

3. La crise du modèle et la radicalisation des réformes (1952-1973)

Après quarante ans de réformes sociales liées au modèle de substitution d'importations, celui-ci manifeste un manque de soutenabilité sur le plan économique. La première étape de cette phase se caractérise par les essais mis en œuvre pour récupérer le modèle.

Le gouvernement populiste d'Ibañez del Campo (1952-1958) et le gouvernement libéral d'Alessandri Rodriguez (1958-1964), essayent de mettre en place plusieurs mesures pour combler les déficits de développement du pays. Ceux-ci surviennent après la crise mondiale de 1930 et un fort investissement public dans le processus d'industrialisation. Tous deux devront pourtant faire reculer ces mesures en raison de la faible base fiscale responsable des déséquilibres macroéconomiques. Le modèle de substitution d'importations se montre inefficace pour réussir la modernisation du pays, tandis que la demande sociale concernant la protection et l'intégration sociale s'installe. Le modèle fait crise.

L'expérience cumulée pendant les décennies précédentes en termes de mobilisation sociale, l'organisation des travailleurs ainsi que la participation politique des secteurs traditionnellement exclus, préfigure un scénario de forte demande. Cela traduit aussi le développement transversal des processus de démocratisation sociale et politique dans la société chilienne.

La continuité du modèle de substitution d'importations comme garant de la protection sociale devient insuffisante ainsi que le modèle de protection sociale lui-même. Dans cette donne, s'ouvre une nouvelle phase de la période de la crise qui cible notamment des réformes sur le plan social.

Eduardo Frei Montalva arrive au pouvoir (1964-1970) en proposant une série de réformes qui ont pour but d'étendre les bénéfices sociaux et de permettre le développement transversal du pays à partir de l'investissement social. Sa politique de « révolution en liberté » adhère aux postulats de l'Alliance pour le Progrès, plan impulsé par les États-Unis en Amérique latine et qui a pour but de contrebalancer l'influence de la révolution cubaine dans la région. Le plan

met l'accent sur l'importance de l'éducation en tant qu'outil de développement ainsi que sur la nécessité d'assurer de meilleures conditions de vie. La stratégie d'intégration est la promotion sociale, donc l'inclusion des populations à travers la médiation des organisations sociales et de l'État dans un but de coopération.

Cette perspective de démocratisation sociale atteint son climax avec l'élection de Salvador Allende en 1970. La « révolution démocratique » qui adhère aux postulats du socialisme, approfondira les réformes en marche sous la consigne de l'intégration sociale. Le but étant de stimuler le développement pour contrecarrer la crise du modèle, S. Allende mènera un projet de coalition des forces de gauche à partir de la formation de l'Unité Populaire (UP). Ce front conformé notamment par les Partis Socialiste et Communiste, propose la création d'un État populaire d'économie centralement planifiée, comme une possibilité pour sortir le pays de la crise économique et sociale qui se traduit par une paupérisation de la population.

Le gouvernement de l'UP gouvernera trois ans (1970-1973). Son programme, des dépenses sociales ainsi qu'une planification centrale, déclenche une forte opposition. L'une des rares réformes approuvées au Congrès pendant cette période permet la nationalisation du cuivre comme source de financement fiscal. Quoiqu'il en soit, ce gouvernement se trouve vite confronté à de nombreuses grèves, manifestations et au sabotage des élites. Vers 1973, s'installe une hyperinflation économique qui résulte de l'augmentation des dépenses en décalage avec les résultats de la production, marquant la crise finale du modèle de développement.

La période de crise du modèle de substitution d'importations et des réformes sociales, et son climax pendant le gouvernement de l'UP, prend fin avec le putsch de 1973 et l'implantation de la dictature civico-militaire commandée par Augusto Pinochet.

Par ailleurs, sur le plan sociodémographique, la situation est assez différente par rapport à la période précédente. La population a triplé par rapport à 1920 et continue à augmenter ; en effet, en 1952, le recensement dénombre 6.354.736 habitants tandis qu'en 1972, la population atteint 9.722.341 personnes, dont 4.604.895 de mineurs de 18 ans, soit 47,3%. Chiffres qui définissent d'eux-mêmes l'enfance comme un facteur cible. D'un autre côté, le TNB enregistre une baisse pendant ces années : de 30,76 en 1952 à 24,94 en 1970 ; le TMI descend également, passant de 120,3 en 1952 à 82,4 en 1970. Le TMB baisse aussi de 12,90 en 1952 à 8,67 en 1970.

En ce qui concerne le monde du travail, la population économiquement active est recensée à partir de 12 ans dans le Recensement de 1970. Cette année-là, 20,7% des travailleurs sont des agriculteurs et pêcheurs, 16,5% des ouvriers, 8,6% des employés administratifs. Les autres secteurs d'activité réunissent les salariés du commerce (7%), du transport (3,7%), ainsi que des ouvriers, des artisans journaliers, des mineurs, sous un autre régime de travail (11,7%). Une

partie du total des travailleurs est conformée par des adolescents, sans qu'il en existe de registres précis.

Quant aux dépenses de l'État pendant la période 1952-1973, les chiffres sont très dissemblables, reflétant ainsi les différentes manières d'aborder la crise du modèle. Entre 1952 et 1964, les gouvernements décident de limiter les dépenses sociales pour lutter contre l'inflation, tandis que les gouvernements qui se succéderont entre 1964 et 1973 augmenteront progressivement leurs dépenses pour affronter la crise à partir de l'investissement social. En 1972, les dépenses atteignent le plafond historique de 52%. L'objectif des dépenses sociales à partir de 1964 est re-distributif (Rodriguez, 1984), ce qui veut dire que les secteurs les plus démunis reçoivent un pourcentage plus important des bénéfices par rapport aux revenus. On observe ainsi une variation de l'indice Gini : de 0,51 en 1969 à 0,45 en 1973.

Même si les politiques sociales qui se développent à cette époque présentent une continuité avec les réalisations des gouvernements précédents, elles s'intensifient cependant à partir de 1964.

3.1 Le social aux temps des réformes

La période étudiée se caractérise par l'approfondissement de l'État social édifié pendant l'étape de l'État de compromis. Sur le plan de la sécurité sociale et du monde corporatif, c'est à partir de la décennie des années 1950 que la plupart des bénéficiaires s'équilibrent entre fonctionnaires, employés et ouvriers, grâce à la création du Service du Secours Social et du Service National de la Santé. En effet, à ce moment-là les ouvriers obtiennent une couverture de santé pour leurs familles, l'allocation de maternité, l'accès à la pension de survie ainsi que l'amélioration de la pension d'invalidité, entre autres bénéficiaires.

En 1952, l'État entreprend une série de réformes. Tout d'abord, cette même année, naît le Service National de la Santé (SNS) qui centralise la provision des prestations et des institutions, tels que les hôpitaux et les centres de santé, tous deux gérés par différents organismes jusqu'alors. Les prestations de santé sont mises en place sur tout le territoire et gérées par des unités de santé. Chaque région est maillée par des organismes de soins différenciés selon la complexité du traitement : des hôpitaux, des centres de santé urbains et ruraux.

Le Secours Ouvrier met l'accent sur des services médicaux ciblés pour ses affiliés, à savoir la prise en charge curative, l'action préventive générale ainsi que la médecine du travail. De leur

côté, les salariés du secteur privé et public ne bénéficieront pas de prises en charge des prestations de santé avant la décennie 1960, moment où ils accèdent aux soins à partir du développement du secteur privé. La régularisation des prestations privées et l'exercice libéral de la médecine se fera à partir de la création d'un système de libre choix. Remarquons que l'impossibilité d'accéder aux bénéfices publics de santé pour cette frange de la population établit davantage une volonté de distinction sociale plutôt qu'un symbole d'exclusion. D'un autre côté, l'éducation prend une place privilégiée au cours de la période concernée, notamment à partir du gouvernement de Frei. La campagne nationale « aucun enfant sans école primaire » de 1965, fait écho aux carences structurelles du système d'éducation publique. L'éducation devient un problème de développement socioéconomique, ce qui implique d'injecter des ressources significatives sur le plan de l'infrastructure et de la formation des enseignants. La réforme envisage aussi la modification de la structure de l'éducation primaire et secondaire ainsi que la refonte des programmes scolaires. En accord avec le développement du pays, le cycle secondaire incorpore l'éducation technico-professionnelle. Bien que le taux de scolarisation soit environ de 100% des enfants, les problèmes d'abandon scolaire et les inégalités face à l'éducation privée persistent.

De son côté, Allende met l'accent sur l'éducation des jeunes enfants en soutenant, d'abord comme sénateur, ensuite comme président, le mouvement des femmes qui à travers le Parlement ont lutté pour les crèches comme un droit des femmes et des enfants. Ce courant qui regroupe des parlementaires des Partis Communiste, Socialiste et Démocrate-chrétien, appelé le *Comando Pro Jardines Infantiles*, né en 1966, réussit en 1970 à légiférer sur la question et à proclamer la loi des jardins d'enfants, qui crée la JUNJI (*Junta Nacional de Jardines Infantiles*). Sur le plan de la santé des enfants, la politique sociale acquiert une vocation intégratrice. Les programmes visant la population maternelle-infantile augmenteront progressivement leur nombre de places et ouvriront les critères d'accès, jusqu'à couvrir la totalité de la population. Le programme du « Demi-litre de lait par jour », destiné aux enfants, radicalise les mesures telles que les *Gotas de Leche* de 1917, dont les bénéficiaires n'étaient alors que les petits enfants les plus défavorisés, tout comme dans les divers programmes nutritionnels mis en place depuis 1930, qui ne bénéficiaient qu'aux enfants des salariés affiliés aux caisses. Ainsi, se met en place une prise en charge plus élargie, visant les soins des familles des travailleurs du Secours Ouvrier, les retraités du Secours et les personnes à leur charge, les indigents et la population tout entière en cas d'urgence.

Les problèmes de santé prennent un accent plus politique dès qu'ils sont corrélés aux conditions socio-sanitaires et aux inégalités du pays. Malgré les efforts pour étendre les services, les

campagnes de vaccination obligatoire, les programmes contre la malnutrition, etc., les problématiques restent endémiques.

Les politiques sociales envers les plus démunis qui sont exclus de la sécurité sociale prendront forme, notamment sur le plan de l'éducation, de la santé et du logement. Il s'agit d'étendre les services aux secteurs exclus, en suivant une ligne universaliste. Cependant la structure des services n'est pas transformée, elle s'étend grâce à l'investissement public, certes, mais selon la même architecture. Le but est d'intégrer les secteurs jusque-là exclus, à la structure de bien-être gérée par l'État. C'est à partir de cette époque que le problème des bidonvilles devient visible et oblige l'exécutif à adopter plusieurs mesures pour faire face à la précarité habitationnelle de ces habitants, notamment à partir de 1964. Le problème du logement et de l'habitabilité urbaine devient explosif et des programmes sociaux sont mis en place pour éviter les débordements. Le gouvernement de l'Unité Populaire (UP) établira l'accès au logement comme une obligation de l'État grâce à la reconnaissance du droit au logement. Les dépenses de ce poste budgétaire sont très significatives car l'État assume la construction des logements pour les secteurs les plus défavorisés, atteignant des niveaux de construction historiques. Pourtant les fortes dépenses font crise et la capacité de construction chute à partir de 1971. Néanmoins, l'effet politique provoqué par les politiques de droit au logement ainsi que par l'élargissement des bénéfices sociaux, entraînera une importante adhésion des secteurs les plus démunis à l'UP. Les secteurs populaires s'intègrent au système de participation politique grâce à leur participation aux mouvements sociaux, leur adhésion aux partis ainsi que devant les urnes. C'est aussi dans ce but, qu'en 1972, la loi qui autorise le droit de vote aux analphabètes est promulguée.

Sur le plan de la protection spécialisée, on constate pendant la période analysée d'importantes continuités par rapport à la précédente. En 1967, la loi des Mineurs N°16.618, qui approfondit la vision scientifique des problèmes de l'enfance pauvre, est promulguée. Cette nouvelle loi améliore les dispositifs en place, crée de nouvelles institutions, régule certaines prestations, améliorant notamment le système de subventions des institutions collaboratrices privées. Bien que la participation des institutions privées reste prédominante, la participation publique augmente et les rend plus dépendantes des aides étatiques.

Sur un plan plus général, l'intégration des secteurs traditionnellement exclus du développement ainsi que des bénéfices sociaux, tels que les paysans, les femmes et les enfants, constitue un aspect crucial des réformes de cette époque. En effet, en 1967 est promulguée la loi de Syndicalisation Paysanne, qui régularise la condition de travailleurs des paysans et leur donne droit aux bénéfices sociaux. Dans ce cadre, Frei propose la Réforme Foncière qui a pour but de

rentabiliser la production agricole et de démocratiser l'accès au travail dans le monde rural. Notons que cette réforme sera approfondie par le gouvernement d'Allende.

Quant au volet corporatif, les réformes approfondissent l'accès aux bénéfices ainsi que la stratification par catégorie professionnelle. Comme nous l'avons mentionné, sur le plan de la santé, en 1968, les salariés pris en charge par le Service Médical National des Employés, SERMENA, réussissent à créer un système privé propre sous la modalité du libre choix, en convention avec les médecins exerçant la profession libérale. Concernant le système de retraite géré par les caisses, on observe des transformations dans le modèle de répartition et pour l'âge de la retraite, qui est fixée à 65 ans pour les hommes et à 60 ans pour les femmes du milieu ouvrier, à 30 ans de service après 50 ans pour les fonctionnaires, employés et cadres. La segmentation par catégorie professionnelle oriente encore la politique de sécurité sociale, car les employés peuvent cesser de travailler au nom du repos mérité tandis que pour les ouvriers, la notion d'incapacité est liée à la condition de vieillesse.

De plus, la sécurité sociale incorpore des transferts tels que les allocations familiales et la retraite effective pour les travailleurs les plus démunis. Pour couvrir cette augmentation des coûts, les cotisations individuelles sur les salaires augmentent aussi, phénomène qui, lié à la croissante inflation des années 60, provoquent un malaise citoyen.

On observe ainsi une demande sociale croissante qui accompagne l'hyperinflation de participation politique tout autant que l'hyperinflation économique. Cette dernière se manifestera comme la crise finale du modèle de développement. La période de crise du modèle place donc l'État social dans une position de continuité plus passive pendant la première étape - dans les années 50 et début des années 60 -, passivité qui déclenchera la volonté réformatrice de la deuxième vague, dès la fin des années 60 et au début des années 70. Quoi qu'il en soit, il s'agit là de deux stratégies qui cherchent à sauvegarder le modèle de développement en transformant le rôle social de l'État à partir de divers paradigmes.

Le putsch de 1973, survenu dans un moment de crise politico-économique d'envergure, met fin à cette période pour laisser la place à la restructuration de la matrice sociopolitique et économique du Chili contemporain.

Chapitre 2

Deux réseaux de protection sociale :

Vers une analyse de la structure d'accès aux droits

Comme nous avons pu l'observer dans le premier chapitre, tout au long de l'histoire républicaine du Chili jusqu'à la rupture institutionnelle de 1973, l'État intervient de plus en plus dans le domaine de la protection de la population. L'on constate en effet que depuis le milieu du XIXe siècle - sur le plan de l'éducation - et vers la fin de ce siècle - sur le plan du travail et de la santé-, la construction d'une architecture publique qui fait progressivement face aux manifestations du social. Que ce soit par la voie étatique ou par la voie privée, des institutions naissent et se renforcent dans le but de protéger la population de la misère structurelle, puis des problématiques liées à la question sociale.

Sur le plan de l'action de l'État, le Chili est pionnier dans la région car il érige un système de sécurité sociale qui renforce les initiatives de lutte contre la pauvreté, mises en place depuis le XIXe siècle. C'est en effet à cette époque qu'apparaît une conception de la protection qui établira des mécanismes de différenciation institutionnelle à partir du XXe siècle. D'un côté, l'action caritative puis philanthropique, liée à l'Église et aux confréries religieuses - axe qui sera plus ou moins important selon les périodes – occupe une place stable dans le développement des politiques sociales. D'un autre côté, les luttes des mouvements ouvriers vont déclencher la création d'un système public de sécurité sociale qui remplacera les initiatives corporatistes-privées de protection mises en place par les ouvriers auparavant.

Jusqu'à la fin du XIXe siècle, au Chili, prédomine une matrice qui s'articule autour d'un modèle économique libéral dénommé « de développement vers l'extérieur ». Ce modèle est fondé sur un système oligarchique de démocratie restreinte marqué par de forts degrés d'exclusion sociale et politique. La crise économique-sociale de ce modèle, qui est à l'origine de la question sociale, provoque une reconfiguration des relations entre les élites, la société civile et le base productive-économique vers 1920. À partir des années vingt, l'étatisation de la protection

sociale des salariés est en lien direct avec la pression ouvrière. Par la suite, pendant l'État de compromis, la pression des fonctionnaires jouera un rôle important dans l'expansion des droits du secteur salarié.

L'inauguration de l'État de compromis, dont le pacte se signe dans la Constitution Politique de 1925, ouvre une nouvelle étape dans les relations entre la société et la politique, notamment entre les travailleurs et le pouvoir exécutif. L'État social est donc partie intégrante de l'accord passé avec le monde salarié pour impulser la modernisation du pays à partir de son travail, dans un modèle de substitution d'importations ; les élites regroupées dans l'État s'engagent à établir des mécanismes de protection sociale des travailleurs dans les différents secteurs d'activité.

1. La matrice sociopolitique du modèle développementaliste

Ce pacte donne lieu à la naissance d'une matrice sociopolitique qui prédominera jusqu'en 1973, c'est-à-dire un modèle de relation entre l'État, les acteurs de la société civile, le système de représentation et la base socioéconomique et culturelle (Garretón, 2007). La nouvelle matrice qui définit l'État de compromis se présente ainsi :

«(...) estatal-democrático, nacional-popular y político-partidario, y podría caracterizarse por la imbricación entre política y sociedad civil, incluida la economía, con un rol preponderante y articulador en torno al Estado del sistema de actores políticos o sistema partidario. »¹⁴

Cette matrice, consacrée dans la Constitution de 1925, est le résultat de divers processus de composition et décomposition des relations entre la société civile et l'État, enclenchés dès le début du siècle. Bien qu'elle reconfigure les rapports entre les acteurs, elle n'en reste pas moins l'aboutissement d'une politique menée par les plus hautes sphères socioéconomiques. En effet, tant la modernisation du pays que l'établissement de normes minimales de protection, sont l'expression de la stratégie des élites libérales pour contenir les avancées des secteurs

¹⁴ Garretón, Manuel, *Las ciencias sociales en la trama de Chile y América Latina. Estudios sobre transformaciones sociopolíticas y movimiento social*, LOM, Santiago, 2014, p. 160.

socialistes, communistes et anarchistes dans le monde des salariés. C'est sans conteste la force des organisations des travailleurs qui poussera les élites à trouver des mécanismes d'apaisement face à leurs revendications, mécanismes qui excluent la population de tout processus de participation. La citation suivante d'Alessandri Palma le prouve: «*si la evolución se retrasa, triunfa la revolución*». ¹⁵ La protection sociale est mise en place dans un but politique.

Dans ce cadre, la Constitution posera les bases institutionnelles de la nouvelle matrice. La période qui suit se caractérise par une économie stable et moderne, la démocratisation politique du pays, l'établissement d'un système de protection sociale, la laïcité de l'État et le rôle de promoteur social de celui-ci. (Garretón, op.cit.)

Cependant, on peut d'ores et déjà constater le poids d'éléments désintégrateurs du modèle ainsi que la présence de logiques superposées, qui l'amèneront inéluctablement à sa crise. À ce propos, Moulián (1982) nous parle de l'absence d'un vrai projet capitaliste modernisateur, du fait de la composition élitiste de l'État et de l'orientation oligarchique des classes dominantes. Les couches moyennes, actives dans l'incitation de l'industrialisation et du progrès étatique, ne sont néanmoins pas capables d'attirer les classes dominantes ni de nouer des alliances avec elles, précisément à cause de la nature oligarchique et hiérarchique des élites.

On observe que jusqu'à la rupture institutionnelle de 1973, les classes dominantes liées aux élites des partis traditionnels, notamment au Parti Libéral et au Parti Conservateur, sont issues de l'imbrication des anciennes oligarchies et des nouvelles classes de l'industrialisation. Cependant:

«El bloque dominante donde se fusionaban los latifundistas y la burguesía, estaba marcado en el terreno cultural por los rasgos prototípicos del latifundio. Así puede decirse que el elemento de fusión cultural del bloque no eran los elementos burgueses de carácter meritocrático, sino los elementos aristocráticos de la cultura del linaje y de las jerarquías sociales prefiguradas.»¹⁶

La prégnance de ces traits culturels dans les classes dominantes traduit le modèle de rapports établi entre les classes, et augure des obstacles qui entraveront la configuration d'un projet capitaliste dont les intérêts corporatifs soient subordonnés aux logiques de la reproduction

¹⁵ Larrañaga, O. op.cit, p.16.

¹⁶ Moulián, Tomás. "El desarrollo político chileno". en: Arellano, José, Muñoz Oscar, Foxley Alejandro, et.al., *Estrategias de Desarrollo y Economía, Políticas Públicas*, Colección Estudios Cieplan N. 08, Chili, 1982, p. 125.

capitaliste. La logique de la stratification sociale est davantage marquée par des aspects de différenciation socio-culturelle traditionnelle que par l'alliance de classe propre aux dynamiques du capital. De cette manière, les couches moyennes installent leurs intérêts corporatifs à partir de certains espaces de représentation politique liés notamment au Parti Radical, et les élites sauvegardent leurs intérêts au sein des Partis Conservateur et Libéral. Les secteurs ouvriers sont représentés, quant à eux, par les Partis Socialistes et Communistes dont les dirigeants appartiennent aux couches moyennes. Le Parti Communiste impulse d'ailleurs une politique d'alliance avec les secteurs du centre notamment à travers la recherche d'une politique de coalition électorale.

Dans ce cadre, les secteurs marginaux urbains ainsi que la population paysanne sont exclus de la configuration de la représentation politique pendant pratiquement toute la durée du pacte mésochrone. Le monde rural change progressivement sa position à partir de la loi de syndicalisation : ses organisations sociales intègrent surtout des coalitions du centre tandis que certains s'orientent vers la gauche. De leur côté, les populations en situation de marginalité gagnent en représentation grâce à l'organisation sociale et aux actions de récupération, notamment les occupations de terrain revendiquant l'établissement de bidonvilles, depuis les années 1960. Leurs intérêts seront récupérés par les secteurs politiques liés au catholicisme social réformiste ainsi que par les partis de gauche. Ces groupes de population n'obtiennent de la visibilité qu'au milieu des années 60 sans pourtant parvenir à constituer une réelle représentation politique.

Ainsi organisée, la représentation des intérêts politiques de la matrice sociopolitique de l'État de compromis s'établit par rapport à : la présence puissante des couches moyennes constituées par les salariés du privé et les fonctionnaires ; l'hégémonie des classes dominantes oligarchiques et bourgeoises (représentées autant par les partis traditionnels que par le nouveau secteur du catholicisme social issu des secteurs conservateurs) ; les ouvriers organisés autour des mouvements sociaux menés par les partis communiste et socialiste.

Après quarante ans de validité, cette matrice se radicalise du fait de l'interpénétration des sphères politique et sociale, vers la fin des années 1960 et surtout au début des années 1970. Certains partis politiques deviennent les articulateurs de la demande sociale et les interlocuteurs des citoyens face à l'État, restructurant de fait la politique des élites traditionnelles qui avait prédominé depuis l'aube de la République. C'est au cours de cette période que l'on assiste à une imbrication entre le leadership des partis et les diverses formes d'organisation sociale émergentes.

Malgré les avancées indéniables en termes de démocratisation sociopolitique à cette époque, le modèle productif-modernisateur fait crise sur le plan économique à partir des années 1950. Il demeure pourtant au cœur de la matrice, d'où la dénomination de cette phase comme celle du « développement frustré ». C'est dans le cadre de cette crise prolongée du modèle qu'une technocratie naissante entre en scène, dans le but de proposer des stratégies de sauvetage de la matrice politico-économique et sociale en vigueur. Le rôle des agences telles que la CEPAL (Commission Économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes) est d'accompagner l'État dans la formulation de politiques publiques capables de combiner croissance et protection.

À partir de là, une première vague de cadres spécialisés apparaît au sein de la bureaucratie ; des « intellectuels » des politiques publiques participent à la gestion du modèle à partir de la fin des années 1950 (Moulian, 1982), soutenus par l'expertise des agences internationales. Il s'agit de la première apparition de techniciens du politico-social au cœur de l'État et, par là-même, de la mise en place précoce d'une rationalité technique pour penser les articulations de l'État avec la société civile, dans le domaine du social. Le but étant de sauver la matrice économique et politique, l'appareil étatique fera appel à ce soutien technique afin de gérer la prolifération des mesures de protection de la masse salariale et d'assistance envers les exclus du monde du travail, notamment à partir des années 1960. Le social devient une clé politique pour affronter la crise du modèle, cette fois-ci sous l'égide de décideurs techniques et politiques, qui appartiennent aux sphères centralistes de l'exécutif.

Malgré les réformes menées à la fin de la période, la matrice exclura d'importants secteurs de la population, tant de la médiation politique que des bénéfices du bien-être. Ce projet modernisateur configure ainsi un modèle incomplet qui n'intégrera finalement ni le secteur populaire urbain ni les secteurs ruraux. En définitive, le projet capitaliste incomplet qui se trouve à la base de la matrice nationale-populaire, présente deux grandes caractéristiques : d'un côté, il ségrègue les couches moyennes des élites politiques malgré leur engagement dans le processus modernisateur, en raison de la prédominance du caractère culturel oligarchique des classes dominantes ; le modèle exclut également de la participation à la prise de décisions, donc des sphères du pouvoir, les couches populaires ouvrières. D'un autre côté, le développement de l'État social se réalise à partir de cette alliance avec les couches moyennes en excluant aussi les secteurs non-salariés des bénéficiaires de la sécurité sociale.

Dans cette donne, la configuration de la distribution de l'accès aux droits dans le cadre du pacte mésocrate, s'établit donc à travers deux voies (ou réseaux) de protection inégales. D'une part, le réseau de la sécurité sociale et de la protection corporative ; d'une autre, le réseau de l'assistance de caractère résiduel. Ces deux voies configurent une structure de distribution de

l'accès aux droits qui se caractérise par la collaboration public-privé ainsi que par la nature familialiste de la protection, autant d'éléments que nous aborderons dans la section suivante. Ces réseaux distincts vont configurer en fin compte, une structure de distribution inégale de la protection au cœur du pacte mésocrate.

Ainsi, les politiques de l'État social chilien, résultat du modèle de développement configuré par les élites dès le XIX siècle, établissent l'architecture d'un système de distribution de la richesse, de la sécurité et des chances à partir de la classification de la population selon ses degrés de participation au marché du travail. Il ne s'agit pas d'assurer la protection des individus en raison de la condition de citoyenneté, mais bien de proposer des voies de protection pour les « inclus » (sur le plan socioéconomique ainsi que politique) et des voies d'assistance pour les « exclus ». La logique qui sous-tend la gestion du social s'organise à partir de cette classification morale-politique.

Dans ce cadre, la politique sociale du XXe siècle sera la manifestation de ce qu'Illanes (2006) appelle un triple phénomène : d'une part, l'application de politiques de crise liées à la survie des couches populaires ; d'autre part, l'intervention orientée par l'intérêt des patrons à assurer la santé des corps de leurs travailleurs vers le profit potentiel des corps pour le travail et la richesse ; finalement, la politique sociale en tant que stratégie politique de cooptation des secteurs populaires au profit du modèle. Même si elle prend forme à partir du XXe siècle, cette structure de gestion du social est la résultante du processus socio-historique de la période précédente. De plus, la construction des politiques sociales en tant que telles, s'accompagne de la professionnalisation de l'intervention, de la création d'institutions et de la mise en action d'agents d'intervention.

Nous analyserons, plus en avant, les sens et les caractéristiques de cette structure de gestion du social, qui s'organise à partir de deux réseaux de distribution de l'accès aux droits.

1.1 Premier réseau : le régime de sécurité sociale et la protection stratifiée

Ainsi que nous l'avons abordé dans la première section, l'action du Chili sur le plan de la sécurité sociale, précoce à l'échelle régionale, résulte de l'explosion sociopolitique de la question sociale liée au modèle extractif et à l'industrialisation de la fin du XIXe siècle. Dans ce cadre donc, le pacte mésocrate qui fonde la matrice sociopolitique nationale-populaire en

vigueur jusqu'à 1973, donnera naissance à un système de sécurité sociale étatique vers les années 1920.

La nature de ce modèle s'ancre dans l'approche bismarckienne de la sécurité sociale. C'est-à-dire, une logique « *d'assurance sociale adossée au travail salaire (...) fondant la protection sociale sur la solidarité professionnelle et privilégiant la technique des contributions sociales* ». ¹⁷ Ce modèle d'État social trouve son origine à la fin du XIXe siècle en Allemagne, à partir de la préoccupation des élites politiques pour mettre fin aux conflits d'intérêts entre le capital et le travail. Il désigne, à l'origine, un État bureaucratique et paternaliste.

Suivant ce paradigme, la reconfiguration des forces entre les élites et les travailleurs donnera lieu à la mise en œuvre des premières politiques sociales au Chili. Il préfigure un État social qui se concentre sur le monde du salaire, afin d'établir l'accès à certains domaines de droits. Cet objectif est d'ailleurs lié aux prétentions d'améliorer les performances des travailleurs (ou potentiels travailleurs) sur le plan du travail, ainsi que d'établir un accord autour des réformes du système productif. Aux origines du régime de sécurité sociale, se trouve une volonté de dé-marchandisation de la protection pour les salariés (Farias, 2014) qui ne comptent, jusque-là, que sur des initiatives mutuelles privées pour s'assurer contre certains risques, surtout liés à leur activité professionnelle.

La promulgation de la loi d'Habitation Ouvrière puis celle du Secours Ouvrier et des Caisses, dessine un régime de protection à caractère corporatif. Le Secours Ouvrier est le plus important de ces trois organismes dans la mesure où il représente près de 80% des affiliés à la sécurité sociale dans les années 1950. Cet aspect nous illustre, si besoin est, le fondement intrinsèquement excluant de la distinction sociale dans la distribution de l'accès aux droits, par rapport à la distribution occupationnelle du monde salarial de l'époque. En effet, pendant les trois périodes observées dans la formation de l'État social chilien, bien que la masse salariale des fonctionnaires et employés augmente, au fur et à mesure que l'État grandit et le pays se modernise, le processus d'industrialisation fait aussi accroître les secteurs ouvriers, agricole et mineur. Cependant, la corrélation des forces entre les élites et les couches moyennes feront reculer les revendications des secteurs populaires et les avantages qu'ils demandent. Dans ce cadre, les bénéficiaires de ce système de sécurité sociale sont immédiatement mis en place en ce qui concerne les Caisses et seulement de manière progressive pour le Secours. Les couches moyennes chercheront à créer un système de protection tout en se différenciant des secteurs ouvriers, grâce à leurs liens avec les partis politiques.

¹⁷ Merrien, Francois-Xavier, *L'État Providence*, Éditions PUF, France, 2007, p. 22.

Le système de sécurité sociale est ainsi stratifié par catégorie occupationnelle pour l'obtention des bénéficiaires. On observe, par exemple, que tandis que les allocations familiales sont mises en place depuis le début pour les caisses, les affiliés au Secours n'en profiteront que vingt ans après. On observe également des aspects de distinction sociale dans l'accès pratique aux droits des salariés. Bien que le Département de la Santé du Secours Ouvrier installe un réseau de centres de soins, les employés et fonctionnaires refuseront d'utiliser les mêmes services que les ouvriers ; l'État mettra en place un service spécial adressé aux couches moyennes, le SERMENA.

Ainsi, tout au long de la période de configuration de l'État social, les bénéficiaires s'étendent sous la pression des secteurs, les plus privilégiés étant les groupes de fonctionnaires et les salariés du monde privé. Toutefois, l'augmentation considérable des dépenses à partir de 1920, notamment pendant la période du Front Populaire et au cours des gouvernements réformistes de Frei et d'Allende, permettra l'extension de la couverture de la sécurité sociale ainsi que l'amélioration des bénéficiaires pour tous les secteurs.

La période de la genèse et de la consolidation de la sécurité sociale se caractérise ainsi par la réception stratifiée des demandes sociales et par l'accroissement de la taille de l'État. Le projet de modernisation et de promotion du développement, à partir de la stratégie de substitution d'importations, fait grandir l'État et l'industrie publique, en augmentant la quantité de fonctionnaires. C'est dans ce contexte où l'État devient un moteur du développement du pays que ce groupe professionnel gagne en force et en capacité de pression.

L'architecture du système de sécurité sociale met en évidence la nature segmentaire et inégale du modèle de développement. Il ne s'agit aucunement de la construction d'un modèle de protection universaliste du monde salarial. D'ailleurs, au sein du système, les prestations ne sont pas ni universelles ni tout à fait publiques, car chaque caisse définit les domaines et les modalités de couverture. Si l'on ajoute à cela les aspects de différenciation sociale-occupationnelle, l'on constate, par exemple, que l'exclusivité des prestations du réseau public de santé pour les ouvriers, qui expulse les salariés du privé et les fonctionnaires de cette modalité d'accès aux droits, les positionnera finalement sur la voie marchande donc privée des prestations. Ainsi, ce système de sécurité sociale corporatif est traversé par de nombreuses tensions dues à : l'appartenance de classe, la capacité des secteurs professionnels à faire pression sur les élites (selon leurs liens avec les espaces de représentation politique) et l'accès public ou privé aux droits.

Bien que pendant la période des réformes et de radicalisation de la fonction inclusive de l'État, l'on observe l'extension des bénéficiaires et d'accès aux prestations, cette consolidation de la

protection corporatiste ne se réalise pas à partir du principe d'égalité selon le critère de participation au marché du travail. La segmentation par statut occupationnel reste l'axe organisateur du système de sécurité sociale.

On assiste ainsi à la configuration d'un modèle stratifié et de segmentation sociale qui constitue la base du modèle de sécurité sociale corporatif. Il s'agit de l'institution de la différenciation, au sein du système, qui tout d'abord exclut les individus qui ne participent pas au marché de travail et, par la suite, stratifie les degrés d'accès aux droits des inclus au modèle de développement.

Le segment de la population qui n'a pas accès à ce système stratifié, donc ceux qui ne participent pas au marché du travail, à savoir les personnes âgées, les femmes et les enfants, auront accès au système de protection publique par la voie de l'assistance.

Nous allons maintenant procéder à l'analyse de ce deuxième axe.

1.2 Deuxième réseau : l'assistance envers les exclus comme politique d'État

La configuration du réseau de l'assistance, à la différence de la voie corporative, ne date pas de cette période. Depuis l'émergence de l'État, la nécessité de la société *criolla* de protéger les plus démunis de la menace de la misère existe. En effet, suite à la Bataille de Lircay, en 1830, qui marque la fin de la période d'organisation et fonde la République, “(...) *los grupos conservadores al mando del gobierno regalista, en conjunto con un clero con tendencias aún galicanas, trabajaron por hacer operativa la protección de los pobres a través de su asilo en las instituciones de beneficencia activas durante el periodo colonial.*”¹⁸

Tout au début, la bienfaisance républicaine reste un domaine non-spécialiste. C'est au long du XIXe siècle que les efforts pour classifier les types de pauvreté et les activités thérapeutiques donneront lieu à la configuration d'un réseau d'assistance. La préoccupation d'éradiquer la misère, la mendicité puis de traiter la question sociale, se transforme en une bataille contre la barbarie. Vers la fin du XIX et le début du XXe siècle, les catégories de barbarie et de civilisation deviennent le cadre normatif interprétatif de la société chilienne.

¹⁸ Ponce de León, op.cit., p.38-40.

« (...) a) para los grupos intelectuales y profesionales, la barbarie se encarnaba en la miseria, la mortalidad de los niños y la pobreza de la ciudad de pobres; b) para las clases dirigentes, especialmente para la iglesia, la barbarie se expresaba en la cuestión social y el movimiento obrero que amenazaba el orden instituido y la reversión de los principios de la civilización occidental; (...) En contrapartida, el discurso civilizatorio que subyace a estas barbaries finiseculares, se muestra cargado de un contenido disciplinario y/o educador de la sociedad y de segmentos de ella, con el fin de producir un nuevo orden o restablecer el existente ». ¹⁹

C'est dans ce but que l'on voit émerger l'organisation de l'action sociale en tant qu'initiative de l'État. L'alliance entre l'État et l'Église commandera la gestion de la bienfaisance sous l'orientation de l'hygiénisme social. Ainsi, en 1886, est promulguée la loi de la Police Sanitaire puis la réglementation sur la gestion et compétences des Juntas de Bienfaisance, qui auront par but d'ordonner et de coordonner les institutions d'hygiène publique pour contrôler les problèmes de santé liés à la misère. Dans cette donne, l'État organise la mise en place d'un cadre normatif et réglementaire qui permettra : d'un côté, la standardisation de l'intervention des œuvres de charité à partir d'objectifs sanitaires centraux ; d'un autre, la configuration des institutions régulatrices de l'action sociale (qui soit exécutent soit financent soit surveillent).

Au fur et à mesure que les institutions se consolident, notamment sur le plan de l'assistance envers les plus pauvres et sur le plan de la santé, l'on assiste à une professionnalisation progressive de l'intervention sociale depuis le niveau central. Soucieuse de traiter les problématiques de la misère urbaine, de la mortalité infantile, des conditions de vie précaires et de la propagation des maladies infectieuses, entre autres, l'intervention sociale se positionne comme un aspect nécessaire du progrès.

Ainsi, vers le début du XXe siècle, l'État s'inscrit dans la logique des linéaments des doctrines scientifiques mondiales qui justifient l'action publique sur le plan du social. Cet aspect se traduit par la formulation de politiques sociales centrales. Dans ce cadre, la formation aux métiers dans le domaine de la médecine et de l'assistance sociale accompagne la mise en place d'une intelligence professionnelle, d'un diagnostic, d'institutions et d'agents d'intervention. (Illanes, 2006). L'État prend en main l'organisation de l'action sociale tout en s'appuyant sur la

¹⁹ Illanes, María Angélica, *Cuerpo y Sangre de la política. La construcción histórica de las Visitadoras Sociales, Chile 1887 – 1940*, Editorial LOM, Chili, 2006, p.12.

collaboration avec les professionnels de l'intervention (les médecins et les assistantes sociales) et les œuvres du monde privé, notamment sur l'action sociale des congrégations religieuses et de l'Église. La professionnalisation de l'intervention centrale ainsi que le développement des approches interdisciplinaires (en lien notamment avec le droit et la psychologie), aborderont les problématiques sociales à partir du regard scientifique positiviste et finiront par renforcer la voie de l'action d'assistance résiduelle de l'État, tout au long de la première moitié du XXe siècle.

À partir du XXe siècle, l'action sociale d'assistance exprime moins l'indifférence et l'inaction du pouvoir central face à la misère que la conviction stratégique de l'exécutif et des élites que l'action résiduelle est la solution la plus adéquate envers les populations improductives. Cette stratégie permet de palier l'urgence sociale, coupable de retarder le progrès. La sécurité sociale s'occupe donc de la réglementation sociale du monde productif et de l'assistance, de maintenir les secteurs improductifs dans une situation sociale suffisante pour éviter toute implosion du système. Dans cette perspective, l'un des premiers objectifs est de combattre la « barbarie ».

Ainsi, comme nous l'avons mentionné, l'État aborde la préoccupation civilisatrice et le gouvernement des pauvres notamment par le développement de politiques d'éducation et de santé. Le discours paternaliste et civilisateur des élites libérales fait écho à l'action politique de contrôle du chaos social au début du XXe siècle.

L'élargissement progressif des mesures de protection des populations marginales ne brise pas la logique des politiques non-inclusives. En effet, les avancées dans ce sens, notamment pendant la période de la crise du modèle de substitution d'importations, sont plutôt la démonstration de la modernisation et du développement du pays que de la reconnaissance du statut citoyen.

Tout au long du processus de configuration de l'État social, la gestion de l'assistance s'ancrera notamment dans les secteurs publics de l'éducation, la santé et la justice. La pression sociale qui émerge de l'organisation progressive des habitants des bidonvilles dans les années 1960, étendra l'action de l'État en matière de conditions de vie des populations marginales. L'augmentation des programmes pour améliorer la qualité de vie des femmes, des enfants et des paysans n'abandonne pas la voie résiduelle, tout en faisant écho aux demandes sociales des organisations populaires. Malgré les actions visant à améliorer leurs conditions de vie, leur situation est perçue depuis le prisme de l'irrégularité sociale, c'est-à-dire de la dimension anormale du développement des personnes et de leurs difficultés à s'adapter aux normes. L'intervention envers les plus démunis, les exclus du marché du travail, reste sur le plan de l'encadrement des populations improductives et ne prend aucun facteur structurel en compte.

C'est dans ce contexte que la politique d'éducation et les campagnes d'hygiène sociale deviennent les piliers des programmes réformistes de la fin de la période mésocrate. L'éducation reprend sa vocation civilisatrice, cette fois-ci sous le signe du développement et de la nécessité d'insérer les populations marginales aux masses salariales chargées de mener le pays sur la voie du progrès. Toutefois, l'extension des programmes sociaux par le biais de l'assistance ne fera qu'accroître les inégalités d'accès aux droits entre les groupes des inclus et des exclus, entre les populations laborieuses et les populations marginales. De fait, bien que la couverture augmente, *«contiene en su interior un mecanismo inequitativo de uso y distribución de los recursos, generando contradictoriamente, desigualdad desde su propia política de equidad»*.²⁰

Ainsi, même si l'on constate un élargissement des mécanismes d'accès aux droits vers les populations marginalisées de la sécurité sociale, notamment vers les années 1970, l'approche de l'intégration et de la distribution des biens sociaux, n'en demeure pas moins traditionnelle et excluante.

« En este proceso de reconocimiento de derechos, (...) siguió predominando, en todo caso, un enfoque más bien clásico, donde estos se percibían como beneficios o concesiones otorgados por el Estado hacia los ciudadanos, fueran estos activos (adultos integrados al sistema político, con capacidad de organización y defensa de sus derechos) o pasivos (grupos excluidos y más vulnerables, entre ellos los niños) ».²¹

Suivant cette logique, les politiques d'assistance poseront les bases de la configuration des politiques sociales de l'État social contemporain. Pourtant, vers la fin de la période réformiste, les institutions traditionnelles d'intervention sociale ne sont pas très efficaces. En 1970, près de 25% de la population urbaine se trouve en condition d'extrême pauvreté notamment à cause des conditions d'habitabilité et des problèmes de logement (Bitar, 1995).

S'il est vrai que les politiques d'assistance permettent d'améliorer certaines conditions de vie des populations marginales, elles ne constituent cependant pas autre chose que la voie de contrôle résiduel du chaos et de la barbarie, selon le paradigme traditionnel qui sous-tend l'État social chilien. Ainsi, la configuration des politiques sociales d'assistance envers les exclus du

²⁰ Farias, A. op.cit. p.140.

²¹ Rojas, J. op.cit.p. 484.

marché du travail, tout au long du XXe siècle jusqu'à la rupture institutionnelle en 1973, définit le rôle de l'État à partir de l'action résiduelle. Notre affirmation ne repose pas seulement sur l'aspect de l'assignation des dépenses, qui augmentent progressivement pendant les périodes analysées, mais aussi sur la conception de l'intervention sociale centrale vue comme une stratégie de l'État pour compenser l'absence de protection des droits.

Nous tenons à insister sur l'idée que la configuration des politiques sociales cible d'abord la réussite du modèle de développement plutôt que l'assignation de garanties des droits. L'augmentation des programmes d'investissement social pendant la période réformiste constitue la dernière manœuvre mise en œuvre pour sauver le modèle de modernisation alors en crise.

La voie de l'assistance devient une stratégie clé pour éviter l'échec, dans le sens où elle permet de configurer un système de protection complémentaire au système de sécurité sociale, dont le but est de protéger le monde improductif. Ainsi, la structure de distribution inégale des droits se consolide sur une période d'un siècle et imprègne l'État de la logique de segmentation sociale qui caractérise la politique sociale du pacte mésocrate.

2. Les piliers de la protection : le rôle de la famille et des acteurs du secteur privé

La structure de la distribution de l'accès aux droits, organisée à partir des deux réseaux analysés, se constitue autour de deux axes principaux. D'un côté, le rôle central de la famille qui structure la protection primaire, en assurant la reproduction des mœurs et de l'ordre. D'un autre côté, le rôle de collaborateur du secteur privé, d'abord lié à la charité ensuite à la philanthropie organisée, qui se développe dans le but d'ériger un modèle de protection mixte.

Bien que l'on observe qu'à partir du XXe siècle, l'accent est mis sur la prédominance de l'État et de son rôle d'articulateur de la protection, autant sur le plan socio-moral que pratique-institutionnel, ces deux caractéristiques du modèle de protection sont transversales, historiquement et politiquement parlant, jusqu'à la reconfiguration de l'État à partir de 1973.

Nous allons maintenant nous attacher à l'analyse des éléments caractéristiques de la distribution de l'accès aux droits.

2.1 La centralité de la famille : entre la responsabilisation et la privatisation des droits

Le but principal de l'État social est d'assurer la prise en charge collective des fonctions de la solidarité, donc de concevoir un système de redistribution étatique qui, selon Polanyi (2014), prenne la place aussi bien de la réciprocité que du marché. Bien que « *au sens strict, la notion d'État-providence signifie la monopolisation par l'État des fonctions de solidarité sociale. (...) L'État-providence est toujours une réalisation partielle* »²². Il existe ainsi différents degrés de réalisation de cette mission qui varient selon les degrés de démocratisation d'une société. Un système de protection étatique et universelle des droits a en effet pour fondement la reconnaissance des individus en tant qu'ayant droits, reconnaissance propre à une conception démocratique de la nation. De l'avis de Paugam (2009), ce type de protection repose sur l'appartenance à une nation où « (...) *les citoyens sont égaux en droits, ce qui implique non pas que les inégalités économiques et sociales disparaissent, mais que des efforts soient accomplis dans la nation pour que tous les citoyens soient traités de façon équivalente* »²³. Cette conception de la protection sur un plan collectif revient à instaurer un régime de protection intégrale d'abord dispensée par les familles, ensuite par les proches puis par la sphère contractualisée de l'emploi. Toutes ces instances configurent différents types de liens sociaux. De cette façon, la réalisation de la protection publique et universelle est consubstantielle au développement du lien de citoyenneté dans une société donnée. Bien que la famille constitue le cœur de la protection des individus en tant que source « naturelle » de lien, sa fonction est progressivement complétée et augmentée par les dispositifs étatiques de distribution de la protection et par les droits instaurés par une société démocratique.

L'inspiration du modèle corporatiste conservateur bismarckien, sous-jacent à la conception du système de sécurité sociale chilien, propose l'organisation d'un système qui protège le monde du travail grâce au financement des prestations, versées par le biais des cotisations partagées, et à la création de systèmes publics d'aide sociale destinés à la population non-laborieuse. Dans le modèle bismarckien, la famille est soutenue par l'action publique et la protection devient une affaire d'intégration et de cohésion sociale. Cependant, dans la configuration des politiques sociales au Chili, la famille garde un rôle fondamental en tant que première responsable de la protection, donc de l'intégration. Au début de l'action sociale publique, les interventions visent

²² Merrien, X. op.cit.p.11.

²³ Paugam, Serge, *Le lien social*, PUF, Paris, 2009, p.75.

notamment les familles « incomplètes » donc déficitaires. Les enfants « illégitimes », c'est-à-dire les enfants qui n'ont pas la reconnaissance légale du père, constituent la cible première. Cette absence du père, base de la conception de la famille dysfonctionnelle à l'époque, indique une situation d'abandon et de gros risque social dans la mesure où elle présuppose que la famille ne compte pas sur les moyens de protection traditionnels. Ainsi, la centralité du rôle de la famille patriarcale réalise aussi bien la protection économique assurée par la figure du père que la reproduction des mœurs et de l'ordre, rendue possible grâce à l'autorité de celui-ci.

Tout au long de la configuration du système de protection étatique, la famille en constitue le cœur en tant que principale responsable du bien-être. Il s'agit d'instituer la protection spécifique des individus dans des situations typifiées, plutôt qu'un système de protection de droits, parce que la famille demeure la première responsable face à la société. En effet, le modèle corporatiste de sécurité sociale mis en place dès le début du XXe siècle, exclura les familles des salariés des bénéficiaires, pour la simple raison que le devoir de protéger les membres d'une famille revient principalement au chef du foyer puis résiduellement à la collectivité. Ainsi, si l'État soutient le salarié en tant que pilier familial, il lui attribue néanmoins la responsabilité de fournir les moyens de protection des siens.

Bien que l'une des premières mesures d'extension des bénéficiaires envers les divers groupes de salariés soit l'attribution d'allocations familiales, l'on comprend que leur fonction première n'est pas d'alléger les responsabilités du foyer. L'allocation sert d'outil de « *formalización de las relaciones familiares, puesto que para recibir el pago se requiere la legalización de las parejas a través del matrimonio civil y que los hijos estén debidamente reconocidos e inscritos.* »²⁴ Ainsi, tant l'État que les organisations patronales considèrent la consolidation de la famille comme un aspect fondamental de la formation des salariés, car un père responsable est aussi un travailleur responsable.

Au-delà de la dimension éducative des allocations, ce n'est qu'à partir de certains phénomènes, liés aux luttes sociales, que les avantages dont bénéficient les salariés seront partiellement étendus aux membres de leurs familles. Toutefois, nous l'avons vu dans la section précédente, cette extension se matérialise par un système mixte. L'État intervient auprès des familles, de façon résiduelle, seulement s'il détecte quelque dysfonctionnement. Cette intervention poursuit deux objectifs : restituer la moralité et la responsabilité privée, mettre en place des mesures d'hygiène sociale.

²⁴Larrañaga, O. op.cit., p. 19.

La moralité devient sans conteste une dimension centrale de l'action sociale envers les familles et les devoirs qu'elle leur impose. La reproduction de l'ordre social et la continuité du projet national implanté par les élites requièrent certaines acceptations que seule la mobilisation du domaine privé permet d'obtenir. La famille est donc le véhicule qui permet de transmettre et d'enraciner les valeurs et les besoins du pays. D'où l'importance que les masses populaires soient obéissantes et réactives au discours sur les mœurs, paradigme qui découle du projet d'unité nationale du « *señorio* » libéral. C'est lui qui légitime la paix systémique dans l'esprit civique des élites, la tendance des masses à les suivre et la raison d'État pensée comme « *herramienta en la mano de la Ley y el Sistema* »²⁵. Ainsi, la vision du monde des oligarchies imprime clairement sa marque culturelle sur la revendication morale du projet-nation et sur le paternalisme envers les secteurs populaires. Ces deux aspects ont des conséquences sur les secteurs sociaux.

Dans le cas de l'éducation, la famille est la première responsable de transmettre les valeurs sociales aux enfants ainsi que de les instruire, dans le but de contribuer au progrès de la société. Les familles de la bourgeoisie ascendante ainsi que celles de l'oligarchie feront appel aux institutions privées tandis qu'il reviendra à l'État de subventionner les carences d'accès à l'école des familles défavorisées, par le biais du développement de l'instruction primaire. Sa mission principale est d'assurer la transmission des mœurs, de civiliser les pauvres ainsi que de permettre la qualification de la main d'œuvre du pays. Les objectifs de la moralisation de la population à travers l'école concernent donc les valeurs, les besoins productifs du pays et les conditions socio-sanitaires de son développement.

Dans cette conception civilisatrice de l'action publique, la présence prédominante des femmes dans l'enseignement répond, dès le début, tant à la précarité des conditions de travail qu'au choix moral de l'État de renforcer le rôle de la famille : « *la mujer proyectaba su rol de madre en la escuela* »²⁶.

De son côté, l'intervention auprès des enfants abandonnés ou en danger recherche la « régularisation » d'une situation de dangerosité imminente - due aux carences des pauvres sur le plan familial - pour la sécurité des membres de la société. L'intervention de l'État cherche donc à substituer le rôle des familles en tant que gardien des enfants et de l'ordre, perdu à cause d'une pauvreté associée à l'immoralité. Cette conception entrainera « (...) *une procédure de*

²⁵ Salazar, Gabriel et Pinto, Julio, *Historia Contemporánea de Chile I. Estado, legitimidad, ciudadanía*, LOM éditions, Chili, 1999, p.16.

²⁶ Rojas, J. op.cit. p.171.

tutélarisation qui marie les objectifs sanitaires et éducatifs avec les méthodes de surveillance économique et morale. »²⁷

Quant aux pratiques de santé visant l'hygiène sociale, elles répondent aussi à un objectif civilisateur : éduquer le prolétariat sur les conditions socio-sanitaires du développement. Il s'agit de former les masses salariales à l'amélioration des conditions d'insalubrité dans lesquelles elles vivent afin de contrôler la situation sanitaire liée aux maladies endémiques et à la mortalité infantine. Cette approche suppose que les problèmes sanitaires des secteurs populaires ne sont pas seulement dus aux conditions urbaines mais aussi à leurs difficultés culturelles à maintenir des conditions d'existence salubres. C'est ainsi que la dimension civilisatrice de l'hygiène sociale se manifeste depuis les premières politiques sociales de contrôle des pauvres à la fin du XIXe siècle, comme par exemple la création de la Police Sanitaire. Par la suite, pendant l'État de développement en 1925, la création de la Division d'Hygiène Sociale cherchera à contrôler les secteurs les plus démunis pour « *evitar la expansión de las enfermedades de "trascendencia social" que pudieran provocar la "degeneración de la raza", como las venéreas, el alcoholismo, la prostitución y la tuberculosis. »²⁸*

Par le biais de la scolarité obligatoire, les institutions de l'hygiénisme s'implanteront avec une dimension plus « éducative », en particulier après la création de l'Institut de Santé Scolaire en 1927, au sein du Ministère d'Éducation.

Les politiques du Front Populaire donneront également une dimension plus progressiste à l'approche hygiéniste, notamment grâce aux actions mises en place par le Ministre Salvador Allende et à son analyse de la situation médico-sociale au Chili. Le rôle des déterminants sociaux sur l'état de santé des personnes, notamment les conditions de logement, de salaire et d'alimentation, sera pris en compte pour cerner les problèmes sanitaires de la population la plus démunie. Par conséquent, il ne s'agit pas que d'un problème de « santé » mais d'un ensemble de conditions à partir desquelles ces problèmes apparaissent et auxquelles l'action de l'État se trouve confrontée. Allende reconnaît le besoin d'intervenir sur ces dimensions pour traiter les problèmes de santé publique, car il estime qu'au-delà des conditions sanitaires structurelles, on doit considérer :

²⁷ Donzelot, Jacques, *La police des familles*, Éditions de Minuit, Paris, 2005, p.85.

²⁸ Rojas, *ibid.*, p.366.

«(...) además del estado de miseria en que ha vivido el pueblo, de la carencia de hábitos higiénicos, de la predisposición para que se desarrollen epidemias y las enfermedades de trascendencia social, del grado de atraso cultural que le había impedido reconocer sus intereses de clase laboriosa. »²⁹

C'est ainsi que progressivement l'État assume le devoir d'accompagner les familles les plus défavorisées. Sa mission est de leur apprendre à développer des stratégies de protection et de prévention des maladies, notamment des maladies de transcendance sociale ; c'est-à-dire celles qui sont associées au comportement des classes laborieuses. Le rôle de l'État renforce ainsi le rôle des familles dans la mesure où il les accompagne dans des processus d'apprentissage et d'acculturation concernant leurs habitudes sociales.

On le comprend, l'approche hygiéniste contribue à consolider la place que l'État assigne à la famille dans la protection des individus. Le développement de la santé publique a pour objectif, plutôt que d'assurer une prise en charge universelle des problématiques, d'éduquer et d'accompagner les familles pour qu'elles puissent prévenir les maladies et y faire face avec efficacité. Le but n'est de protéger ni les droits ni les individus mais bien de transmettre des outils à la famille nucléaire, en renforçant la place de l'espace privé dans la protection sociale. La conception familialiste des systèmes de protection sociale instaurés au Chili, tout au long de son histoire républicaine jusqu'à la rupture institutionnelle, va donc assigner un rôle central à la famille en tant que responsable principale de la protection. Le rôle de l'État est moins de soutenir le développement des familles par la garantie de la protection publique, que d'accompagner et de consolider leur responsabilité privée, pour ainsi assurer leur autonomie à l'égard des politiques sociales.

Il s'agit de configurer la norme à l'intérieur de l'espace privé. Les politiques sociales répondent autant à une logique positive-causale de résolution des problèmes qu'à une volonté de renforcement du principe de non-intervention sur les individus et donc sur leur liberté. L'État fournit certes quelques outils de soutien et de normalisation mais la responsabilité de l'action reste dans le domaine privé, plus précisément dans le domaine familial. Les droits sont donc une affaire privée. Ainsi, la famille représente un pilier de la conception privatisée de la protection sociale au Chili. L'État se construit à partir du rôle périphérique et régulateur plutôt

²⁹ Allende, Salvador, *La realidad médico-social chilena*, Ministère de Salubrité, de Prévoyance et d'Assistance Sociale, Santiago, 1939, p.7-8.

que depuis celui de l'assureur, configurant de cette manière le trait principal de la politique sociale contemporaine : le public comme un espace de médiation du monde privé.

Alors que la famille est fortement mise en avant et sollicitée sur la question de la responsabilité privée face à la protection sociale, cet agent reste pourtant abandonné par la politique, en ce qui concerne sa fonction de pilier. Autrement dit, bien que l'État et la société fassent reposer sur la famille la gestion des rapports capables d'assurer la protection de ses membres, les voies de transmission des ressources qui permettraient de mener à bien cette mission sont pourtant quasiment inexistantes. L'État fixe et fige son rôle dans l'accompagnement des lacunes et des déficits socioculturels, dans un but correcteur, sans pour autant renforcer la place de la famille en termes de ressources ; il ne transmettra pas les outils de renforcement de cette cheville ouvrière du système.

Voilà tout le paradoxe : ériger la protection sociale dans une perspective conservatrice qui définit la famille comme la source principale de la protection mais qui se garde de lui donner les moyens de remplir son rôle. Il s'agit de construire l'agent principal de la politique publique depuis le domaine privé et de le confronter aux épreuves de la protection dans un jeu permanent et isolé de rapports au marché.

2.2 L'alliance public-privé de gestion du social

L'action de l'État sur le plan social, notamment en ce qui concerne les enfants, bien que précoce, n'a jamais été érigée en monopole. En effet, depuis le XIX siècle, l'État libéral et le catholicisme vont organiser ensemble l'aide autour de *«la jerarquía eclesiástica, la caridad, la prensa y la escuela, con el doble propósito de moralizar a los pobres y educar a las elites por medio del ejercicio caritativo»*³⁰.

Sur le plan de la protection des enfants mendiants ainsi que sur le plan de l'assistance aux malades, la charité puis la philanthropie vont organiser les premiers dispositifs de prise en charge. Dans un premier temps, à la fin de la période coloniale, les institutions de charité prédominent, soit l'action sociale non spécialisée et généraliste du secours, menée notamment par les confréries religieuses. Ces institutions s'installent dans le pays dans le but de mettre en place un réseau d'assistance aux pauvres. À fur et à mesure que l'État s'organise, il s'impose

³⁰ Ponce de León, Macarena, *Gobernar la pobreza. Prácticas de caridad y de beneficencia en la ciudad de Santiago 1830-1890*, Editorial Universitaria, Chili, 2011, p.16

de plus en plus dans la coordination de la charité. Cependant, il n'assure qu'un rôle régulateur de la gestion tandis que l'exécution de l'action sociale reste aux mains des privés, soit l'Église directement, les confréries, soit des institutions charitables.

Ce phénomène se multiplie de façon exponentielle sur le plan de la santé et de l'éducation, tout au long du XXe siècle. Cette structure de collaboration publique-privée établit un modèle de conduite sur le plan de la gestion de l'assistance que sera repris par la formulation des politiques sociales à partir du XXe siècle.

Ainsi, l'organisation de l'État répercute sur l'action des institutions de bienfaisance. La tendance à la régulation de l'action et au soutien des fonds publics engendrera une philanthropie qui met au point de nouvelles techniques de secours fondées sur la classification des problèmes et des publics ciblés, ce qui implique aussi un droit de regard dans la vie des plus démunis pour décider de leur accès à l'assistance. *«La reforma de la caridad pasó de las instituciones centradas en el recogimiento de los pobres, a las asociaciones dedicadas a socorrerlos en sus domicilios.»*³¹ La professionnalisation de la gestion du social implique aussi un changement de la conception même de l'action privée. La philanthropie, à la différence de la charité classique, propose une *«stratégie délibérément dépolitisante face à la mise en place des équipements collectifs par l'occupation d'une position névralgique à équidistance de l'initiative privée et de l'État.»*³²

Sur le plan de l'éducation, on comprend que la collaboration étroite entre l'État et l'Église, née de la forte imbrication entre le Parti Conservateur et l'Église Catholique, répond à une stratégie sociopolitique de configuration du projet-pays. Bien que l'État ait fourni assistance financière aux établissements privés de manière permanente pendant toute la période d'organisation postcoloniale, ce n'est que dès la promulgation de la Constitution Politique de 1925 qu'il prend l'engagement de subventionner les établissements privés.³³ L'État incorpore les principes de l'instruction primaire à la Constitution de 1925 et pose ainsi les bases du système de financement. Entre 1925 et 1950, les subventions augmentent graduellement et, en 1951, le système de financement se perfectionne grâce à la reconfiguration du régime de subventions introduit par la loi 9.864. Bien qu'à partir de 1964, l'éducation privée connaisse un processus de ralentissement en raison des politiques visant l'universalisation de l'accès à l'éducation primaire, elle ne disparaît pas et, en 1974, représente même 20% de la couverture. Ainsi, la

³¹ Ponce de León, M. op.cit., p. 18.

³² Donzelot, J. op.cit., p. 55.

³³ Pour revoir le développement de l'éducation privée au Chili: Aedo-Richmond, Ruth, *La educación privada en Chile : un estudio historico-analítico desde el periodo colonial hasta 1990*, RIL Editeurs, Chili, 2000.

collaboration dans la gestion des services dans le domaine des politiques sociales est consacrée pendant le XXe siècle comme un modèle de gestion du social.

Pourtant, cet axe essentiel de l'assistance publique au Chili, qui se manifeste clairement par les politiques menées envers les populations exclues du marché, ne reste pas éloigné du secteur corporatif. La répartition des rôles de gestion des services qui place d'un côté le secteur productif sous la responsabilité principale de l'État et d'un autre, l'assistance des secteurs improductifs sous la responsabilité de plus en plus grande de l'Église, est en lien avec le besoin de gestion politique des conflits. Toutefois, sur le plan de l'exécution, l'alliance est invariable. En effet, sur le plan corporatif, dès l'organisation du système de sécurité sociale, la gestion des hôpitaux reste entre les mains de la Bienfaisance, organisme de régulation centrale de l'action philanthropique. Comme nous l'avons mentionné dans les sections précédentes, ce n'est que fin 1952 qu'est créé le Service National de Santé. Pourtant, tandis que l'État prend en main la gestion de la santé du monde corporatif, il ouvre le marché de la santé privée adressée à une partie de cette même population. Bien qu'il ne s'agisse pas d'une collaboration, l'État préfigure la conception privatisée de l'accès à la santé en établissant un mariage indissoluble avec le marché.

Ainsi, les piliers de la gestion du social du Chili républicain sont fondés sur la formule d'une collaboration entre l'État et l'espace privé, que ce soit par la voie de l'action philanthropique ou par la voie du marché. Il ne s'agit pas que d'une stratégie d'expansion des services mais surtout d'une composante idéologique du projet libéral de l'État, qui reconnaît dans le secteur privé et dans la dynamique marchande, une puissance qui le conduira vers la modernisation et la croissance économique.

Cette alliance jettera les bases de la conception de la protection, du rôle et de la place de l'espace public et privé, ce qui modèlera la notion de distribution des droits du Chili contemporain. En effet, la privatisation de l'accès aux droits est l'un des aspects invariables de la configuration de la gestion du social du Chili républicain qui s'appuie, en tant que projet d'intégration, sur l'assistance philanthropique, sur le marché du travail et, de manière précoce, sur le marché des services.

Conclusions

La rapide révision de la configuration des systèmes de protection sociale au Chili depuis la constitution de la République jusqu'à la rupture institutionnelle de 1973, nous suggère que la relation entre les élites (oligarchiques puis bourgeoises), les classes laborieuses et les secteurs populaires (marginaux) donnera lieu à la configuration d'une structure inégale de distribution de l'accès aux droits ainsi que de partage du commun.

Le modèle de gestion du bien-être du Chili républicain se caractérise par la conformation de deux voies parallèles de gestion du social : d'un côté, la voie du réseau de la sécurité sociale corporative adressée aux participants du marché formel du travail ; d'un autre côté, la voie du réseau de l'assistance ou de l'action résiduelle de l'État, adressée aux exclus du marché de travail formel. Cette structure duelle de distribution de l'accès à la protection est fondée sur la configuration d'un système qui reconnaît les individus selon la place qu'ils occupent dans la chaîne productive plutôt que comme des citoyens de plein droit. De plus, la même structure duelle hiérarchise les catégories d'accès aux droits à l'intérieur de chacun des deux réseaux, selon la contribution, réelle ou potentielle, à la structure de production (les fonctionnaires en dessous des ouvriers, les enfants en dessous des personnes âgées).

Ainsi, cette structure double de distribution de l'accès aux droits, conformée des deux réseaux précédemment cités, possède deux caractéristiques principales, autonomes et transversales. Il s'agit d'un modèle qui s'érige, d'une part, sur la centralité de la famille comme responsable principale de la protection et, d'autre part, sur la collaboration établie entre le monde privé et l'action étatique pour gérer le social.

On constate donc que le Chili républicain configure la gestion du social à partir d'une structure inégale de distribution de l'accès aux droits : de caractère duel, soit corporatif-stratifié soit d'assistance-résiduel, tous les deux fondés sur la centralité de la famille et sur l'alliance privé-public. Ce dernier aspect, plus évident et massif sur la voie de l'assistance, trouve également une manifestation importante sur le plan corporatif, notamment grâce à la marchandisation de certains aspects des droits ainsi que des services, tels que la création du SERMENA.

De cette façon, cette structure de distribution de l'accès aux droits, issue du processus de configuration de l'État, se consolide à partir du projet de modernisation et segmente la population entre ayant droits et bénéficiaires de l'assistance sociale. Cette structure de distribution stratifiée de la protection est ancrée dans une conception privatisée des fournisseurs

de droits. L'État joue un rôle fort régulateur des articulations de la sphère privée et de la sphère publique tout en grandissant en compétences et en taille.

Cela dit, cette structure du système de gestion du social configure un modèle stable qui ne subira que certaines inflexions par rapport à l'implication de l'État dans la distribution, notamment dans l'ouverture de l'accès aux services. Autrement dit, même si l'on observe des reconfigurations dans les forces de la sphère privée et par rapport à la place du public dans l'articulation de l'accès aux droits, la structure de distribution reste inchangée.

Le modèle d'État social chilien, bien que pionnier en Amérique latine, ne représente pourtant pas un régime qui organise la prise en charge de la solidarité sociale en remplacement de la famille ou de la sphère du monde privé. Il s'agit d'une réalisation partielle, stratifiée et segmentée de la reconnaissance des droits, qui configure ainsi une société politiquement et socialement inégalitaire. Ces traits du modèle, résultats de plusieurs processus historico-sociaux, donneront lieu à la configuration des institutions de médiation entre l'État, la famille et le marché. Au regard de ce que nous venons d'analyser, il est légitime de s'interroger sur la place de cette structure dans le processus de reconfiguration politico-sociale et économique qui surviendra après la rupture institutionnelle de 1973. Observe-t-on des continuités dans la gestion du social à la suite du changement de matrice socio-politique ? La restructuration politique et la transformation économique établissent-elles une rupture avec la configuration du modèle de *welfare* du projet politique des élites républicaines ? Assiste-t-on à la naissance d'un modèle de gestion du social propre à la matrice néolibérale ?

PARTIE II

PARTIE II

LA REFONDATION DU CHILI : LA DICTATURE ET LE RÉCIT DE LA DÉPOSSESSION (1973- 1989)

«Un oficial del Ejército que participó con él en algunas actividades de represión en Santiago incluso va más lejos y afirma que Ramírez Hoffman tenía toda la razón del mundo cuando decía que no había que dejar vivo a ningún prisionero a quien previamente se hubiera torturado: tenía una visión de la Historia, cómo le diría, cósmica, en permanente movimiento, con la Naturaleza en medio de todo, devorándose y renaciendo que daba asco, pero brillante como un portento, señor.»

Roberto Bolaño, La littérature nazi en Amérique Latine, 1996

La crise politique qui s'exprime vers la fin du gouvernement de Salvador Allende (1970-1973) va faire basculer le Chili dans la dictature la plus violente de son histoire. Le putsch militaire met fin à la longue période républicaine et, avec elle, à l' « exceptionnalité de la stabilité chilienne » (Salazar et Pinto, 1999), tant louée. La destitution du président Allende par le putsch - d'initiative civico-militaire et conduit par les Forces Armées – marque le début d'une dictature de 17 ans. À la tête du régime, le haut commandement militaire organisé en une Junte Militaire de Gouvernement, placée sous la présidence d'Augusto Pinochet. Néanmoins, l'évolution du régime ainsi que la définition du projet autoritaire sont des processus élaborés en concertation avec les différents acteurs des élites économiques, politiques et intellectuelles.

L'objectif de la Partie II de cette recherche est de décrypter les dimensions politiques, économiques et sociales de la période de la dictature qui mèneront à la reconfiguration politico-économique du pays et, par conséquent, à la reconfiguration de la gestion du social. Notre hypothèse est que ce dernier facteur représente l'un des axes fondamentaux de la réussite du modèle, à partir de la rupture de la matrice d'articulation État-société-marché qui structurait l'État de compromis. Dans cette optique, nous explorerons les transformations des trois secteurs emblématiques de l'intervention de l'État en faveur de l'enfance : la protection spécialisée, la santé et l'éducation.

Cette analyse qui entreprend la révision des différentes dimensions de la restructuration néolibérale-conservatrice, se structure en cinq chapitres pour aboutir à une conclusion sur les axes principaux de réflexion du processus de reconfiguration du social. Le premier chapitre présente le cadre politico-économique de la période, ses enjeux et ses accords. Dans un deuxième temps, nous analyserons la reconfiguration globale de l'État social et des politiques sociales ainsi que rôles des agents tels que la famille et le marché. Le troisième chapitre abordera le premier axe de l'analyse sectorielle, dont le système de protection spécialisée de l'enfance. Le quatrième chapitre révisera la reconfiguration du système de la santé et ses conséquences sur les actions envers l'enfance. Enfin, dans le cinquième chapitre, nous examinerons les transformations du système éducatif, notamment les politiques d'éducation initiale et primaire. Les conclusions de cette partie présentent la révision des dimensions et des secteurs analysés.

Chapitre 3

Les enjeux politico-économiques de l'implantation du modèle

Le 11 septembre 1973 constitue un moment crucial de l'histoire du XXe siècle au Chili. L'initiative putschiste civico-militaire, qui se concrétise par la destitution du gouvernement de Salvador Allende par les Forces Armées, est tout aussi destructive que fondatrice. La construction d'un nouvel ordre sociopolitique et économique, grâce à l'implantation d'une dictature militaire, devient l'objectif final de l'intervention autoritaire, tout au long de la période de définition du caractère du régime.

L'objectif de ce chapitre est d'explorer le processus d'élaboration du projet dictatorial, dans sa dimension politico-économique, par rapport aux définitions du modèle économique, du rôle de l'État et de la place des acteurs. Il nous importe de décrypter les tensions et les enjeux de la mise en place de ce que l'on nomme le néolibéralisme au Chili afin de mieux comprendre l'État social qui sera instauré. Qu'entend-on par néolibéralisme et quelles sont ses dimensions sociopolitiques ? Ainsi, à partir du cadre interprétatif du contexte politico-économique de l'époque, nous cherchons à proposer une analyse de l'État social et de ses reconfigurations, placées au cœur de dynamiques sociopolitiques spécifiques. Nous nous intéressons aux sens et aux manifestations spécifiques que recouvre le processus de néo-libéralisation de la société chilienne dans le cadre de la dictature militaire.

Ce chapitre se structure autour de trois axes. Tout d'abord, nous analysons la réalité du coup d'État en soi et le processus d'installation du modèle économique, notamment les tensions entre les différents acteurs qui configurent les nouvelles élites gouvernantes. Dans une deuxième partie, nous revisitons les bases politiques fondamentales du régime autoritaire, en particulier celles qui concernent l'État et son rôle social, la place de l'économie, de la famille, de la participation, l'égalité et la pauvreté, pour ne citer que les plus importantes. Finalement, dans la troisième partie, nous nous intéressons au modèle du néolibéralisme et à son processus d'implantation en termes de ruptures sociopolitiques et de tensions du modèle avec la tradition politique des élites chiliennes.

1. Vers un nouveau Chili : chronique d'un effondrement

La période présidentielle de Salvador Allende et de l'Unité Populaire (1970-1973) est l'une des périodes les plus intenses et mouvementées de l'histoire politique du Chili. L'ascension au pouvoir de la coalition de gauche, caractérisée par un contexte de forte mobilisation sociale, s'installe comme le reflet des clivages sociopolitiques de l'époque. En effet, vers la fin de la période des réformes, l'articulation des projets sociopolitiques globaux qui dépassent le traditionnel clivage historique laïc/clérical des élites dirigeantes, configurent un paysage politique des trois tiers. Ce cadre reconfigure la scène et les rapports de forces depuis une perspective de classe. La logique des accords du pacte mésocrate se déplace.

De leur côté, les forces armées sont d'abord mécontentes du clivage politique qui les divise, aspect qui rompt avec la tradition de discipline et de mono-discours des institutions de l'ordre (Valdivia Ortiz, 2001). En juin 1973, un soulèvement militaire contre le gouvernement d'Allende, appelé « *tanquetazo* », traduit l'esprit du moment et anticipe ce qui se produira quelques mois plus tard. Cet événement, réprimé par les militaires fidèles au président, creuse encore davantage le fossé politique qui existe à l'intérieur des institutions de l'armée.

Quant aux acteurs des élites politiques traditionnelles, ils cherchent des alliances pour renverser le régime, à l'échelle nationale et internationale. Le soutien du gouvernement américain, sous la présidence de Richard Nixon, devient fondamental sur le plan stratégique, financier et surtout politique.

Ainsi, le 11 septembre, les Forces Armées bombardent le Palais présidentiel, *La Moneda* : le président Salvador Allende meurt pendant l'attaque, la Junte Militaire prend le pouvoir. Le fonctionnement du Congrès National est suspendu et l'État d'exception est déclaré. Sous les salves des fusils des forces de l'ordre, c'est une période de 17 années de transformation socioéconomique du pays qui s'ouvre. De fait, bien avant le putsch, l'Amiral des Forces Navales, Arturo Merino, sollicite l'expertise du groupe d'économistes conduit par Sergio de Castro, doyen de la Faculté d'Économie de l'Université Catholique. Le but est qu'ils puissent élaborer un diagnostic sur la situation économique chilienne ainsi qu'une proposition de

réforme du modèle en vigueur. Le document intitulé *El Ladrillo*³⁴ (la brique), achevé quelques mois avant le putsch, arrive entre les mains de la Junte Militaire le 12 septembre 1973. Le document, rendu public seulement en 1992, fait figure de programme économique et politique de la dictature. Le groupe d'économistes chargés de l'élaboration de ce programme sera connu ensuite sous le nom de *Chicago boys*.³⁵

En effet, après le putsch et la conformation de la Junte Militaire du Gouvernement, le groupe fait parvenir son document au haut commandement militaire. En octobre 1973, les économistes sont invités à exposer leur plan à la Junte.³⁶ À cette époque-là, les propositions des économistes ne sont pas encore bien accueillies par l'ensemble des membres du gouvernement. Les résistances au changement de modèle de développement trouvent leur source dans la tradition militaire du XXe siècle au Chili. Bien que le diagnostic de la situation soit partagé, notamment l'opposition à la conduite politico-économique du pays réalisée par l'Unité Populaire (UP), la rupture avec la tradition développementaliste de l'État ne semble pas évidente pour les dirigeants militaires.

Ainsi, les acteurs du débat sur la planification des orientations principales du régime autoritaire appartiennent à trois sphères de pouvoir : les militaires qui contrôlent l'État, les économistes néo-libéraux qui forment le groupe d'experts et, en ce sens, contrôlent le savoir, et les élites politico-économiques traditionnelles de tradition catholique. Ce processus de discussions, de négociations et de configurations des blocs au sein du pouvoir, donnera lieu à une élaboration

³⁴ « El Ladrillo » (la brique) est un document élaboré dès l'année 1972 par un groupe d'économistes conduit par Sergio de Castro. Ce document réalise un diagnostic de la situation économique chilienne et propose un programme économique pour finir avec le modèle de développement des cinquante dernières années. Ils proposent l'implantation d'une économie libre, selon le modèle connu comme néolibéralisme qui suit les lignes directrices proposées par Milton Friedman, économiste de l'École de Chicago. Ce document est disponible en ligne. <http://www.memoriachilena.cl/archivos2/pdfs/mc0032306.pdf>. Consulté le 11/01/2014.

³⁵ Les Chicago Boys sont nommés de cette façon car ils font partie des diplômés du Département d'économie de l'Université de Chicago, sous la direction de Milton Friedman et sa théorie néoclassique des prix, à savoir le néolibéralisme. Quant à la conformation des Chicago Boys, en 1956, l'Université Catholique du Chili signe une convention avec l'Université de Chicago pour former des économistes diplômés de l'institution chilienne aux nouvelles théories économiques. La convention est renouvelée tous les trois ans. Elle concerne une vingtaine de professionnels formés sous la tutelle de Milton Friedman dans le but de revenir au pays et de travailler au sein des universités à partir du nouveau paradigme économique. Ils auront une participation importante dans l'élaboration du plan économique proposé pendant la candidature de Jorge Alessandri, du Parti National, aux élections de 1970, instance d'élection finale d'Allende. Parmi ces diplômés du Chicago, on peut identifier Sergio de Castro, qui devient le doyen de la Faculté d'économie de l'Université catholique et grand collaborateur du régime dictatorial. Il occupe par la suite le poste de Ministre d'Hacienda (des finances). En 1970, de Castro forme un groupe d'économistes qui réalisent une analyse de l'actualité politico-économique du pays. Le but est d'élaborer un programme de développement pour le Chili. Les membres du groupe sont : Emilio Sanfuentes, Pablo Baraona, Manuel Cruzat, Sergio Undurraga. À partir de mars de 1973, le groupe s'agrandit en accueillant la participation de Juan Braun, Rodrigo Mujica, Alvaro Bardon, Juan Carlos Mendez, Juan Villarzu, José Luis Zavala y Andrés Sanfuentes. L'avocat constitutionnaliste Jaime Guzmán Errázuriz participe à certaines séances.

³⁶ Tous les renseignements sur le lien entre ce groupe d'économistes et la Junte Militaire sont extraits de la préface à la première édition de « *El ladrillo. Bases de la política económica del gobierno militar* », CEP, Santiago, que fait Sergio de Castro pour l'édition de 1992, ainsi que dans l'ouvrage « *Los economistas y el presidente Pinochet* », Arturo Fontaine, Editions Zig-Zag, 1988.

progressive du projet autoritaire, au fur et à mesure que la direction du gouvernement prendra forme et force, sous l'égide des militaires. Cette prise de commandement constituera un défi aux attentes sur l'appel à élections ou sur le transfert du pouvoir aux élites civiles qui avaient soutenu le putsch.

Le diagnostic des groupes dirigeants sur la situation du pays souligne, quant à lui, que la politisation de la société et les clivages de classe exprimés au cours des années précédentes constituent les détonateurs des malaises. Pour les militaires, ce sont là les facteurs qui provoquent les divisions ainsi que les perturbations de l'ordre social (Valdivia Ortiz, 2001) ; pour les économistes, cet aspect représente une charge pour la collectivité dans la mesure où elle se traduit par une participation chaotique (El Ladrillo, 1992). Enfin, les élites civiles évoquent cet aspect comme étant le responsable de l'effondrement institutionnel de la tradition démocratique (Guzmán, 2011). Par ailleurs, tant les militaires que les élites économiques soulignent la crise morale qui implique la perte de « l'unité nationale ». Le développement des différents intérêts des classes sociales et la division à l'intérieur des forces armées (entre institutionnalistes démocrates fidèles à Allende et secteurs traditionnalistes), outre le modèle de planification centrale, provoquent la rupture de la logique institutionnelle et de la normalité démocratique (Guzmán, 1992 ; Valdivia Ortiz, 2011). De l'avis de Guzmán, le gouvernement de l'UP aurait instrumentalisé un secteur des militaires en sa faveur, au détriment du prestige des forces armées définies comme arbitres neutres des conflits (Ibid.). Pour les militaires, le putsch répond à un enjeu interne, la restauration de l'ordre au sein de ses files ainsi qu'une question de sécurité intérieure menacée par la doctrine marxiste (Valdivia Ortiz, *ibid.*). Cette crise traduit la nécessité urgente d'une refondation institutionnelle.

Cependant, les élites politico-économiques, ainsi qu'un secteur des militaires, penchent plutôt pour une restauration du modèle de développement qui était au centre du pacte mésochrone depuis les années 1920. Une correction institutionnelle permettrait de reprendre la voie de la modernisation économique du plan de développement national, orienté par la conception de substitution des importations (Fontaine, 1988 ; Meller, 1998 ; Valdivia Ortiz, 2011). La tradition militaire, par nature très verticaliste, soutient la figure d'un État fort, chargé du développement du pays autour d'un projet qui permettra de maintenir la cohésion interne, fortement perturbée par l'agitation politique des dernières années (Valdivia Ortiz, *ibid.*).

Quant aux économistes, ils postulent que le contrôle étatique installé pendant l'UP a entraîné une bureaucratisation de la société. Pour eux, la planification centrale est exempte de tout contenu et ne constitue qu'un moyen de contrôle (El Ladrillo, 1992). Dans ce cadre, la distribution de la richesse a lieu au détriment des secteurs moyens, étant donné qu'elle crée un

conflit social qui génère frustration et dévalorisation du travail (Ibid.). Le groupe des experts cherche à en finir avec le modèle de développement suivi jusque-là, pour mettre en place un nouveau modèle de croissance façonné par les préceptes de l'École de Chicago. La fondation d'un nouvel ordre politique dépend d'une refondation du système socioéconomique (El Ladrillo, 1992 ; Fontaine, 1988 ; Meller, 1998).

Si les tensions engendrées par les positions des différents acteurs s'expriment tout au long du régime, elles prennent surtout une place décisive pendant les premières années, au moment de l'étape de définition du projet. C'est à cette époque que les idées des économistes vont devenir hégémoniques. Ils parviennent à séduire un certain nombre des membres de la Junte Militaire, notamment leur président, Augusto Pinochet. Le triomphe politique des Chicago Boys au sein du gouvernement va définir le cours de la dictature. À ce sujet, Orlando, expert des politiques sociales et conseiller des organismes internationaux, nous explique :

« Pendant la dictature, il y a eu des tensions importantes concernant l'orientation de l'organisation, notamment, sur le plan de la santé, de l'éducation et du logement. Ce changement ne s'est pas fait au tout début, mais un peu après, avant la crise de 1982. C'est à cette période que les secteurs les plus libéraux, les civils proches du modèle de Chicago, prennent le pouvoir à l'intérieur du gouvernement au détriment des secteurs militaires et nationalistes. »

Ce processus décisionnel de définition de la nature du projet de refondation dictatoriale fait écho à une vague internationale de critiques, fondées sur la thèse d'Huntington et Crozier, en ce qui concerne les formes adoptées par la démocratie contemporaine. Ces derniers postulent qu'il existe un sentiment de pessimisme de la gouvernance dû aux problèmes rencontrés par la démocratie, problèmes qui trouvent racine dans l'émergence d'adversaires culturels de la conduite des affaires politiques. Selon les auteurs, ces adversaires sont le produit d'un excès de participation citoyenne et d'une survalorisation de la dimension sociale sur la sphère politique, ce qui finirait par jeter le discrédit sur l'autorité (Crozier, Huntington et Watanuki, 1975).

Ainsi, la vocation autoritaire du gouvernement chilien trouve dans la critique internationale de la démocratie une justification tant pour légitimer le cours des transformations réalisées au nom du progrès que pour justifier la modalité dictatoriale du processus. Le projet prend sa forme définitive vers 1979, changeant ainsi le cours de l'histoire du pays.

1.1 La libéralisation des chapelets

Pendant les 17 années du régime militaire, son administration sera traversée par des luttes internes au sujet de la conception de l'économie, du rôle de l'État, du marché et de la société civile. Bien que les économistes triomphent dans l'implantation du modèle, ils n'en subiront pas moins des revers. Une fois instauré, le modèle ne sera plus remplacé, mais il subira toutefois des variations dans son parcours.

On repère, de fait, trois grandes étapes du régime. Chacune d'entre elles résulte des luttes internes de pouvoir (qui ont lieu malgré la conduite foncièrement autoritaire de Pinochet), ainsi que des facteurs contextuels qui impriment leur marque sur le modèle. Concernant les luttes de pouvoir, la non-expertise de Pinochet en termes de gestion économique et politique du pays, favorise l'installation de dynamiques décisionnelles caractérisées par les disputes des différents groupes qui cherchent à persuader le président.

La naissance du projet : disputes et traditions

La première étape concerne la définition du caractère du régime ainsi que celle du plan de stabilisation anti-inflation. Cette période se situe entre 1973 et 1977, jusqu'à l'événement connu comme le « Discours de Chacarillas ». Ce dernier est un hommage à Pinochet réalisé par 77 jeunes militaires, le jour de la commémoration de la bataille de la Concepcion. Dans son discours, Pinochet présente les lignes politico-économiques qui donneront forme au projet du régime, définissant les années à venir. En effet, jusqu'à ce moment, le régime avait pris parti pour un plan de « stabilisation » : des mesures économiques strictes de réduction de l'inflation, la libéralisation des prix, la réduction des dépenses sociales et la sanglante répression contre les opposants au régime et les membres de l'UP. La philosophie de cette période est fondée sur le principe de restitution de l'ordre et de la loi, autrement dit la restitution de l'État dans son rôle de garant de l'ordre tout-puissant et celle du marché comme facteur d'équilibre.

Les tensions politiques s'expriment alors avec intensité. Bien qu'aucun secteur ne remette en cause les mesures de stabilisation économique, sur le plan politique, les divergences se font sentir. Les élites traditionnelles, liées historiquement aux secteurs oligarchiques et à la tradition catholique, portent un projet de classe qui conçoit l'intervention d'un État qui soit le pilier de la régulation des sociétés et de l'intermédiation entre les acteurs (Cristi, 2011 ; Guzmán, 1992).

Ce projet traditionnel envisage : des degrés de protectionnisme de la propriété, une tolérance du monopole, un autoritarisme institutionnel, une régulation morale et la modernisation du modèle de développement (Pinto et Salazar, 1999). À cet égard, ces élites regarderont avec méfiance le projet de libéralisation socio-économique proposé par les économistes néolibéraux. Le modèle qui se dessine au sein de l'aile réformatrice implique notamment le recul de l'État sur la médiation des classes et la protection des privilèges des oligarchies face au marché. Cette formule innovatrice entre en collision avec l'univers politico-conservateur, où le capitalisme joue un rôle organique. Le modèle conservateur promeut en effet le corporatisme fonctionnel pour la médiation des classes sur la base des asymétries sociopolitiques structurelles ; au contraire, le projet des néolibéraux introduit la possibilité de l'équivalence des classes par le biais de leur participation au marché et à la concurrence, à savoir l'effacement des privilèges basés sur des critères socioculturels (Guzmán 1965 en Cristi, 2011).

Le modèle porté par les économistes est de nature technocratique dans la mesure où ce sont les aspects techniques qui orientent les décisions concernant les dimensions de la gouvernance : les classes sociales perdent, de fait, leur importance (Meller, *ibid.*). Le but principal étant de déclencher la croissance économique, il faut intégrer l'économie locale à l'économie mondiale, installer la concurrence entre les acteurs et donc éliminer les barrières qui lui font obstacle, tels que les monopoles. Dans ce cadre, les privilèges des proto-oligarques constituent eux aussi un facteur déstabilisateur de la logique de libéralisation et d'expansion des marchés.

Sur le plan politique, les économistes font valoir que le régime autoritaire permet d'implanter des politiques et des lignes directrices précises, en isolant du climat d'agitation politique tant la prise de décisions que l'économie. Fernando, ancienne autorité sanitaire du gouvernement militaire et conseiller de la Junte pour les affaires sociales, affirme : « *Ce qu'il fallait faire, ce n'était possible que dans une dictature. Car il fallait ne plus investir, même pas un centime* ». Ainsi, le progrès économique n'est pas perturbé par la sphère politique ni par les groupes d'intérêts. La participation de la population est canalisée par sa participation au marché, à l'intérieur duquel tous les secteurs sociaux ainsi que les mécanismes de stabilisation fonctionnent selon la doctrine de l'ajustement automatique.

Quant aux militaires, ce sont eux qui trancheront entre les oligarques et les néolibéraux. Ils se méfient de la classe politique dont les disputes perturbent l'ordre national. Pourtant, les divisions qui existent au sein des Forces Armées ne sont pas négligeables. Étant donné que les militaires proviennent de la tradition développementaliste et de l'État de compromis, le pouvoir exécutif remplit à leurs yeux un rôle de régulation politico-économique important. Bien que Pinochet se positionne depuis le début du côté des libéraux, les tensions se font sentir au sein

du monde militaire. La première période décisionnelle devient ainsi le moment des négociations du projet économique, reflet d'une crise idéologique à l'intérieur des Forces Armées. Pinochet profitera de cette crise pour implanter son hégémonie, basée sur la communion avec les économistes (Valdivia Ortiz, *ibid.*).

De cette manière, lorsque le gouvernement présente, en 1974, sa déclaration de principes, il le fait à travers un document qui, d'une part, exprime la réaffirmation du régime au nom du progrès occidental et des caractéristiques culturelles de la patrie et, d'une autre, traduit les tensions et les contradictions qui agitent les acteurs. Le mélange des discours inspirés de la tradition catholique, de la doctrine néolibérale ainsi que de l'appel au nationalisme et à la participation à l'économie mondiale (Déclaration de principes du Gouvernement du Chili, 1974), met en évidence les disputes idéologiques au sein du bloc au pouvoir. L'énonciation du rôle des sociétés intermédiaires, de la place de Dieu, des idées liées au secteur « *gremialista* »³⁷, cohabitent avec la revendication de la propriété privée, de la libre concurrence et des principes des technocrates.

Malgré ces incohérences, les différentes positions se rejoignent sur deux points : l'objectif de la refondation du projet national et la nature antipolitique du discours. Partant de ces bases, les militaires analysent les différentes stratégies proposées et Pinochet choisit la voie libérale des économistes pour réaliser la refondation politico-économique du pays. La verticalité du pouvoir, la réinstallation de la discipline et l'élimination de la dissidence interne, permettront de créer la cohésion autour du projet libéral à l'intérieur des Forces armées (Valdivia Ortiz, *ibid.*). Ainsi, en 1977, pendant la Journée de la Jeunesse, fêtée le jour de la commémoration de la Bataille de la Concepción, Pinochet inaugure la deuxième période de la dictature qui marque le passage de la phase de restauration à la phase de refondation.

Le projet de refondation

Le Discours de *Chacarillas* présente, nous l'avons vu, les bases du modèle économique et politique à mettre en place. Pinochet annonce la fin de la Constitution de 1925, fondatrice de la période de l'État de compromis et du pacte mésocrate et, par là-même, la refondation

³⁷ Le « *gremialismo* » est un mouvement inspiré par la doctrine sociale de l'Église qui promeut les sociétés intermédiaires en tant que médiatrices entre l'État et les personnes, dans un but fonctionnel. Il s'agit d'un mouvement libéral-conservateur créé par Jaime Guzmán E., rédacteur de la Constitution de 1980 et homme clé de l'institutionnalisation de la dictature.

institutionnelle à partir de la rédaction d'actes constitutionnels. Cette nouvelle charte entrera en vigueur à partir de 1980. Ainsi, la refondation du projet national est axée sur la notion d'une « *nueva democracia que sea autoritaria, protegida, integradora, tecnificada y de auténtica participación social* »³⁸.

Désormais, les militaires deviennent les gardiens de l'ordre national et les civils sont mandatés pour réaliser l'institutionnalisation de la refondation, à partir de réformes économique-politiques et de la rédaction de la nouvelle charte constitutionnelle. Dans ce cadre, les économistes s'installent dans la gestion de l'État aux côtés des militaires (Fontaine, 1988) et les élites politiques se concentrent sur la réforme constitutionnelle, en particulier Jaime Guzmán, son rédacteur.

Sur le plan politico-économique, les réformes menées concernent : la reprivatisation des biens transférés à la Section de Propriété Sociale (*Area de propiedad social*) pendant l'UP ; la réduction de la taille de l'État et des dépenses sociales ; la libéralisation du marché. La réforme est lancée. Elle implique notamment : la décentralisation de l'action étatique (régionalisation et municipalisation des services tels que l'éducation et la santé) ; la débureaucratiation de l'appareil de l'État ; l'introduction de critères standards d'évaluation sociale des projets ; la libéralisation des secteurs sociaux ; la modernisation de l'État (Piñera, 1997).

Même si les économistes restent « impopulaires » aux yeux de l'entrepreneuriat local, à cause de leurs idées anti-étatiques et anti-monopoles (Piñera, 1990), ils jouissent de la confiance de la Junte Militaire. Les militaires sont, quant à eux, chargés de la répression de l'opposition politique et des expressions du mécontentement. Les mesures sont radicales, le coût social très élevé et les conséquences nombreuses : un fort taux de chômage en raison de la flexibilisation du monde du travail, l'affaiblissement de la protection sociale, l'augmentation du taux de pauvreté. Malgré les indicateurs, les économistes minimisent ces conséquences et justifient la nécessité d'un régime dictatorial qui garantisse l'implantation du modèle (Cahuas et autres, en Meller, *ibid.*).

De son côté, Jaime Guzmán, principal représentant des élites conservatrices, se laisse finalement séduire par les idées libérales de Hayek et abandonne le projet d'un capitalisme organique qui freinerait la bonne marche d'une société de libre marché (Cristi, 2011). Guzmán rejette le communautarisme de la tradition chrétienne et transforme le principe de redistribution, qui était à la base du principe de régulation centrale, en un principe utilitariste de distribution à partir du marché (*Ibid.*). La base de la société étant la liberté individuelle, l'étatisme constitue

³⁸Discours d'A. Pinochet sur la colline de Chacarillas, 1977, p.3.

son principal ennemi ; le marché devient l'espace d'intégration par excellence et la notion de citoyenneté, jusque-là liée à la conception de peuple souverain de la tradition républicaine, est, selon lui, dépourvue de sens dans un contexte en mutation (Guzmán, 1992). La Constitution de 1980, rédigée par Guzmán, obéit de fait à ces postulats. Cette grande charte constitue l'œuvre politique la plus importante du régime dans la mesure où elle met à bas la tradition de l'État du XXe siècle. La pierre de refondation du projet national est posée. La légitimation légale de ce cadre constitutionnel, qui donnera lieu à ce que l'on appellera la « démocratie protégée » et qui incarne l'esprit de Portales, se réalise par le biais d'un plébiscite. Cet acte, pourtant démocratique, se déroule dans un contexte de restrictions des libertés politiques et de répression brutale, qui ne laisse à la population aucune possibilité de s'informer au-delà des sources officielles. Ainsi, le régime autoritaire mène à bien la refondation du projet national à travers la consécration constitutionnelle de la libéralisation économique et de la démocratie protégée. La Junte Militaire atteint son objectif de consolidation d'un ordre nouveau.

Cette deuxième période sera la phase la plus intense des réformes structurelles. Pourtant, le succès du modèle économique est stoppé par la crise des années 1982-1983. L'orthodoxie des économistes est remise en question et le système décline. La crise ouvre la troisième et dernière période de la dictature : l'ajustement du modèle et la sortie négociée.

La sortie autoritaire

À partir de 1982, le pays subit la récession la plus forte de son histoire, depuis les années 1930. La dette extérieure est multipliée par trois, la monnaie est dévaluée, le chômage explose, les salaires diminuent et la crédibilité du gouvernement à l'extérieur s'affaiblit. La politique du mécanisme d'ajustement automatique et la non-intervention macroéconomique de l'État s'effondrent au point que le gouvernement assume un rôle actif dans la régulation du marché. Une issue possible : redéfinir le rôle de l'État en tant que régulateur du marché et faire appel au Fonds Monétaire International (FMI). Cette phase se caractérise par l'application d'un programme d'ajustement structurel. Parmi les mesures les plus importantes du plan, on trouve la réduction de 10% des dépenses publiques, la baisse du SMIC de 40%, la diminution des dépenses per-capita, la réforme fiscale qui réduit la perception de l'impôt et l'implantation de politiques sociales ciblées.

De plus, la crédibilité des économistes ainsi mise à mal, ceux-ci quitteront progressivement les ministères les plus emblématiques du modèle (finances, économie, planification) (Fontaine,

ibid.). Pedro, expert en politiques sociales, ancien conseiller présidentiel d'Eduardo Frei et ancien chargé de mission de la Direction de budget du ministère de l'Éducation, affirme : « *Les problèmes sont alors mis en évidence car tout avait été fait par des gens qui étaient des généralistes du libre marché, pour qui tout était résolu par le biais d'un marché simplifié et sans intervention. Et ce fut là, une grosse erreur car ils n'ont pas bien réfléchi et ils ont voulu tout faire passer en douce et trop vite* ». Conscient des erreurs subséquentes à l'implantation du modèle, le gouvernement renouvelle son équipe et une nouvelle génération de technocrates arrive au pouvoir, parmi lesquels l'ingénieur Hernan Büchi. De son côté, Jaime Guzmán consacre ses efforts à la création d'un parti politique qui puisse porter son projet politico-économique.

Au même temps, des mouvements de contestation sociale émergent un peu partout sur le territoire, à partir de 1983, marquant ainsi la fin du règne de la terreur sur la société civile. Les années 1980 représentent le point d'inflexion du régime : la pression sociale interne, alliée à la perte de crédibilité internationale, obligent le gouvernement à changer de stratégie. Les mobilisations sociales, au début très spontanées, vont peu à peu s'organiser, ce qui permettra aux secteurs de l'opposition de profiter de cette ambiance de chaos social pour faire pression sur le régime afin de trouver une issue politique à la dictature.

À partir de 1986, même si l'on observe une stabilisation économique, la Junte Militaire ne jouit pourtant plus de la crédibilité du début, pas plus sur le plan national qu'international ; la légitimation sociale et politique du système devient un impératif. La consécration du modèle, grâce au plébiscite de ratification de la Constitution de 1980 par l'administration de Pinochet, organisé pour 1988, permet d'envisager une sortie de crise politique sans pour autant altérer les bases du nouvel ordre. Cependant, le régime va se trouver dans l'impasse après le rejet majoritaire exprimé au plébiscite : il est contraint de négocier des élections présidentielles en 1989, qui seront finalement emportées par une coalition d'opposition qui réunit la plupart des partis de centre et de centre-gauche. La pression internationale, la fin des polarisations à l'échelle mondiale, les mobilisations internes et la médiation de l'Église catholique, déclencheront le processus d'une démocratisation restreinte car insérée dans le cadre de la sortie pactisée entre les dictateurs et l'opposition. La base du pacte : le maintien du modèle économique. Cela marque le début de la démocratie dessinée par Pinochet.

2. Les piliers du modèle : les principes fondateurs du nouvel ordre

La refondation du projet national, après l'effondrement de l'État de compromis, implique de repenser les conceptions sur lesquelles s'est construit un siècle d'histoire. Les tensions entre les pouvoirs en lice au début du régime vont finalement s'effacer pour s'accorder autour d'un projet unique : l'implantation du néolibéralisme au Chili. C'est le passage de la voie chilienne vers le socialisme à l'expérimentation chilienne du néolibéralisme.

L'implantation du modèle se propose ainsi de reformuler l'univers des conceptions fondatrices du politique. Les rôles de l'État et de l'économie, les notions de participation et d'égalité, la place de l'individu et de la famille prennent un sens différent dans la nouvelle donne. La révision de ces notions nous aidera à retracer les nouvelles configurations du politique et du social qui ont modelé les 40 dernières années de l'histoire politique du Chili.

2.1 Le rôle de l'État et de l'économie : vers la division du travail.

Depuis le début du régime, la libéralisation de l'économie et la réduction de l'intervention étatique sont au cœur de la préoccupation des groupes d'intérêt. Les tensions concernent les degrés d'indépendance des sphères politique et économique, mais pas le fond des transformations. Le projet prend graduellement la forme d'un libéralisme radical à l'intérieur duquel l'État devient un outil au service du marché, notamment chargé de contenir la pression politique et de gérer l'action résiduelle envers les populations les moins compétitives.

Le mécontentement des élites dirigeantes et des militaires par rapport aux processus de politisation de la société chilienne vécus avant 1973 et à la sur-intervention de l'État sur le plan socioéconomique, est lié à la certitude que les disputes politiques dévalorisent le travail et découragent la production. La méfiance envers la pratique politique caractérise, nous l'avons vu, les secteurs qui arrivent au pouvoir après le putsch. Ainsi Guzmán propose-t-il une critique de l'idéologie vue comme une falsification de la réalité, d'où la nécessité de désidéologiser l'appareil de l'État pour parvenir à une pratique neutre (Guzmán, 1992) afin de faciliter le rapport direct entre les individus et le marché. Donc, soit l'État remplit des fonctions qui se

situent hors des marges d'action des individus et de leurs organisations naturelles (tels que la famille et les corporations), comme les relations internationales, la défense nationale et la promulgation des lois ; soit l'État assure la réalisation des fonctions que les individus et leurs organisations assurent de manière insuffisante, c'est le cas de la protection sociale envers les plus démunis, dont il devient le subsidiaire (Ibid.).

Le nouvel ordre impose une nouvelle vérité : seule la croissance économique produira des droits opposables ainsi qu'un régime égalitaire. L'État doit garder un rôle d'arbitre (CEP, 1992). Le rôle subsidiaire de l'État face aux dysfonctionnements des individus dans leur participation au marché implique qu'il assurera le minimum des éléments nécessaires pour permettre aux personnes de s'y intégrer : « [...] *Le subsidium signifie une réserve, et plus concrètement une troupe de réserve : un appoint en cas de besoin.* »³⁹ Le bon et le libre fonctionnement du marché produira des excédents de plus-value qui auront des effets distributifs. Ainsi, la planification globale et décentralisée facilite la création de services efficaces d'investissement social en faveur des plus démunis, sans établir de politiques distributives qui pourraient devenir préjudiciables pour les classes moyennes. Le ciblage sur la pauvreté extrême et la distribution des dépenses sociales vers l'enfance sont les axes des dépenses sociales, permettant, d'un côté, d'éviter le décrochage des populations éventuellement dangereuses pour la paix sociale et, d'un autre, d'investir en ressources humaines capables de devenir autonomes et de s'intégrer au marché.

Dans ce cadre-là, l'État devient un canalisateur de la participation massive au marché, sans restriction. L'économie devient l'espace de l'intégration et de la participation démocratique, de la réalisation de la liberté. Les libertés économiques et sociales constituent la liberté politique et, donc, la réelle démocratie (Piñera, 1997). Le but est de diminuer la contradiction capital/travail à travers des mécanismes de socialisation de la richesse et par l'intégration directe des individus par la voie du marché (CEP, ibid.). La configuration traditionnelle du travail salarié, incarnée par la relation patron/employé se transforme : la création d'une économie de services qui change les rythmes professionnels, la multiplication des actionnaires au sein d'une entreprise, la participation des travailleurs à la protection sociale, les cotisations de libre choix, entre autres, sont l'expression d'un « capitalisme populaire » où l'écart entre l'individu et le marché se réduit (Lavín, 1987).

³⁹ Million-Delsol, Chantal, *L'État subsidiaire. L'ingérence et non-ingérence de l'État : le principe de subsidiarité aux fondements de l'histoire européenne*, Presses Universitaires de France, Paris, 1992, pp.6.

Dans l'univers des idéologues du modèle, la flexibilité du travail, la privatisation du monde de la protection sociale (notamment la prévoyance, la santé et l'éducation), ainsi que la dissémination des relations professionnelles traditionnelles, deviennent des vecteurs de liberté. Cette logique du rapport entre les individus et le marché comme espace social d'intégration, installe des mécanismes de marchandisation dans tous les domaines de la vie. L'individu devient dépendant du marché pour la satisfaction de tous ses besoins. En conséquence de quoi, la notion de droits est relativisée par rapport à leurs possibilités d'opposabilité en dehors des mécanismes marchands. L'État intervient sur les failles du système. Les plus démunis incarnent le dysfonctionnement, le manque de compétences pour la réussite, les effets secondaires de la croissance. Dans ce cas, le pouvoir central subside les lacunes ; il remplit un rôle de tremplin entre l'individu et le marché, plaçant la responsabilité individuelle au cœur de cet échafaudage. Ainsi, la division entre la politique, l'économie et le social tient à la naturalisation de la concurrence et à la responsabilisation individuelle comme condition de possibilité : la nouvelle formule libérale s'installe comme le seul et unique référent possible, comme une condition historique, comme le récit fondateur du Chili contemporain.

2.2 La participation par la voie du marché

La notion de participation sociale fait partie du projet dès le début du processus d'élaboration du modèle. Il s'agit, une fois encore, d'établir des accords entre les agents de la mise en place, pour parvenir à une conception de la participation qui puisse représenter les univers symboliques à la fois des économistes, des militaires et des élites traditionnelles.

Du point de vue des économistes, il existe au Chili une tradition politico-culturelle de paternalisme politique qui empêche le développement économique et engendre la déresponsabilisation des individus face à l'État (CEP, 1992). De leur côté, les élites conservatrices postulent que les individus doivent participer à la vie sociale à partir de certaines structures. Jaime Guzmán (1992) réfléchit sur ce que l'on appelle les sociétés intermédiaires, des corporations d'expression de besoins ciblés, qui réalisent les médiations entre la famille et l'État, sans faire appel à aucune idéologie politique. Dans ce cadre, l'État est perçu comme une entité dévoratrice qui subordonne les individus et ces sociétés intermédiaires, faisant de la politique une seule et unique expression significative. Ainsi, le problème se trouve moins dans les expressions corporatistes que dans la configuration des intérêts qui dépassent les intérêts

des corporations et leur rôle fonctionnel. Les décisions politiques sont alors comprises comme des compétences qui relèvent des seuls décideurs. Guzmán explique que le concept de peuple souverain possède un sens relatif selon les contextes de réalisation, étant donné que la stabilité politique n'est possible que grâce à l'existence des élites. Selon lui, il s'agit toujours d'une minorité issue de l'élite qui décide des règles du jeu, dans une démocratie.

Dans la pensée qui émerge donc de la rencontre de la tradition conservatrice avec le courant néolibéral, la participation des individus ne peut s'exprimer que sur le plan des structures locales et du marché, selon des intérêts spécifiques. La configuration d'un système décentralisé permet de concevoir l'implication des individus sur le plan local, sans provoquer d'altérations du domaine politique. De cette manière, l'on assiste à la conjugaison de deux sphères de la pensée libérale : en éloignant les individus de la sphère de la politique centrale, les décisions restent entre les mains des groupes de pouvoir, ce qui ramène à une sphère du quotidien/corporatiste.

Cette conception souligne également la dimension de contrôle qu'acquiert la population à travers sa participation sur le plan local et l'introduction de la notion d'utilisateurs des services. L'implication des individus dans les structures locales augmente la base de la participation sociale, ce qui constitue un transfert des mécanismes de contrôle de l'action publique à la communauté (CEP, *ibid.*). L'individu, en qualité d'utilisateur, contrôle l'efficacité des services et limite l'exercice du pouvoir des acteurs publics sur le plan local. La participation équivaut à une fonction de surveillance/bienveillance du consommateur envers les prestataires de services : une combinaison de l'*accountability* avec un service clients autogéré. La notion de citoyenneté républicaine liée à la souveraineté du peuple et au droit d'exercice du pouvoir n'est plus de mise. Le nouveau modèle installe une conception de la participation dépolitisée, ou « apolitique » qui définit l'individu en tant qu'utilisateur des services publics. Les conceptions de capitalisme populaire, de contrôle communautaire, d'utilisateur, entre autres, construisent la participation comme un facteur de contrôle du marché.

Dans ce cadre-là, la notion d'égalité prend forme dans la participation au marché. L'État est le responsable d'assurer la liberté et la possibilité de l'égalité de concurrence entre les individus. On assiste à la *société des choix multiples* où tous doivent participer à égalité de conditions (Lavín, 1987). L'égalité est donc conçue comme une condition de départ, elle représente la possibilité de tous les individus, faisant partie d'une société, de participer au marché. Le développement économique d'une société de libre marché permettra la distribution et la socialisation de la richesse (CEP, *Ibid.* ; Piñera, *Ibid.*). Néanmoins, la participation au marché à égalité de conditions n'implique pas la distribution égalitaire des gains. Aux yeux des

économistes, bien que la société n'avance pas de façon synchronisée, il est important que les inégalités existantes soient le résultat des dynamiques du marché et de la liberté sociopolitique. Dans une société où l'État joue un rôle interventionniste, les inégalités sont le résultat de privilèges injustes. Or, il s'agit d'une formule des «*múltiples Chile, reflejo del progreso en una sociedad libre. La clave es que, aunque a distintas velocidades, todos avancen.*»⁴⁰. Voilà exprimée la clé de la philosophie de la croissance néolibérale : les gains ne sont pas égaux même si les possibilités de participer au marché sont accessibles à tous.

À partir de ce cadre normatif, la Junte Militaire propose d'assurer la liberté comme un mode de vie, par le biais du progrès économique accéléré en tant que mécanisme naturel de justice sociale (Gouvernement du Chili, 1974). L'accès à la propriété privée et à la libre initiative économique devient l'axe principal de l'essor du pays. Le but est d'assurer la concurrence parmi les individus pour «*hacer de Chile una nación de propietarios y no de proletarios.*»⁴¹.

Le rôle de l'État est de subventionner les individus et les groupes les plus éloignés de ce progrès. Il intervient sur la distribution des opportunités dans les foyers les plus démunis et sur leurs opportunités de s'intégrer au marché. Cela implique donc la subsidiarité étatique dans l'accès à certaines prestations considérées de base (telles que l'éducation primaire et la santé préventive) ainsi que des allocations spécifiques envers les plus pauvres (CEP, *ibid.*). Le ciblage sur les familles les plus démunies est placé au cœur des politiques sociales de l'État subsidiaire, dans le but d'éviter que celles-ci ne constituent un obstacle au progrès national. On le comprend, l'extrême pauvreté, bien qu'étant le résultat naturel des dynamiques du marché, devient aussi un facteur de ralentissement de la croissance, donc un mal social.

De ce fait, l'État intervient en tant que réparateur des inégalités naturelles provoquées par le marché, mais uniquement dans les cas les plus extrêmes. Dans les situations qui représentent des degrés relatifs d'exclusion du marché, la régulation opère par la voie de l'investissement social général, réalisé sur les domaines sociaux libéralisés (santé, éducation, prévoyance, logement) ainsi que sur l'augmentation de la productivité de leur capacité de couverture (*Ibid.*). L'égalité des conditions de participation au marché constitue le cœur du modèle social de cette modalité libérale. D'ailleurs, le concept de participation politique est remplacé par celui de participation sociale ; l'intégration à la vie sociale se réalise à partir de la participation au marché. En conséquence, les sphères du politique et de l'économique sont séparées dans un

⁴⁰ Piñera, José, *Libertad, libertad mis amigos*, 1997, pp.30. Disponible sur le site: http://www.josepinera.com/jp/Libertad_libertad.pdf. Consulté le 27/10/2013.

⁴¹ Gouvernement du Chili, Déclaration des Principes de la Junte Militaire, 1974, pp.5.

modèle dont la structure instaure des stratégies d'intégration technicisées (Vergara, 1984) qui expulsent le champ du social de l'espace politique.

2.3 L'individu et la famille : les piliers de la société de la liberté

À la base du projet néolibéral-dictatorial, la figure de la famille occupe une place centrale dans le développement des individus et de la société. Le projet social du gouvernement militaire est ancré dans la solidité de la famille, « *como escuela de formación moral, de entrega y generosidad hacia los semejantes y de acendrado amor a la Patria* »⁴². L'individu est placé au centre du modèle et la famille, au cœur de la société. L'individu est le moteur du progrès et la famille en assure son développement. L'unité de base du système est donc la famille car elle est par essence la nature humaine (Guzmán, 1992).

La conception de la famille et de l'individu, en tant que sphère privée au centre de la productivité, place les sujets sociaux hors de la responsabilité sociale. L'individu né au sein d'une famille acquiert les outils nécessaires à son développement grâce à la fonction de protection de cette unité. Il devient un sujet productif et développe des stratégies de participation au marché qui lui permettront de réussir son intégration socioéconomique.

Le rôle de la société sera, par conséquent, de protéger l'unité de la famille et celui de l'État, de soutenir la mission protectrice de cette unité à partir des politiques d'investissement social qui favorisent la productivité (CEP, *ibid.*). L'État développe des mécanismes de protection « marchandiseurs », c'est-à-dire des dispositifs qui augmentent les possibilités des individus de participer au marché. Ces dispositifs de protection augmentent proportionnellement à la dépendance des individus par rapport au marché. La famille, quant à elle, aura pour mission de se procurer les ressources capables d'assurer la protection sociale de ses membres, à partir de ses possibilités de participer au marché et de profiter des services mis en place par l'État et le marché. Dans le cas où la famille rencontre des difficultés dans sa mission de protection aux individus, l'État entre en jeu par son rôle subsidiaire. Les dispositifs sont multiples mais le principe reste le même : remplacer ce que les particuliers font de façon insuffisante ou incorrecte (Guzmán, *ibid.*).

⁴² Gouvernement du Chili, *op.cit.*, p.14.

Dans ce cadre-là, la protection des individus face aux risques de la vie et face aux inégalités du marché devient une affaire privée, rattachée à la sphère publique sous certaines conditions. Le lien entre ces acteurs s'établit de façon directe à travers le marché, sans médiation des organisations sociopolitiques.

La conception des droits sociaux ne fait pas partie de ce système et les domaines classiques de la protection sociale tels que l'éducation, la prévoyance et la santé, deviennent des prestations de services inscrites dans une logique d'investissement productif. En tant que services plutôt qu'institutions d'accès aux droits, ils ne sont pas conçus comme opposables.

Bien que l'encouragement à la création de stratégies individuelles de satisfaction des besoins soit propre aux idéologies libérales, la centralité de la famille comme pilier de la société, représente une conception qui appartient aux idéologies conservatrices. La cohabitation de conceptions en opposition au sein du même projet socioéconomique exprime, encore une fois, les tensions qui existent entre les différents groupes de pouvoir. Aussi, le projet social de la dictature prend-il forme dans ces divergences autour du rôle de la famille dans la protection, dont la définition transite entre la perspective libérale-individualiste des économistes et la doctrine familiale-communautariste enracinée dans la culture des élites civico-militaires. En fait, cet aspect façonnera la particularité du modèle néolibéral chilien autoritaire, fondé sur une combinaison du rôle radical du marché dans la protection sociale avec la tradition conservatrice qui maintient le rôle protecteur de la famille. *«Se entronizó, así, la idea, mezcla sutil de valores conservadores y de actitudes pro-mercado, de sujetos-ciudadanos que debían ser fuertemente responsabilizados de su destino personal.»*⁴³

Même si l'indissoluble unité individu/famille créée par la dictature adoptera de multiples configurations dans sa relation avec l'État, la famille retrouvera une place privilégiée dans l'espace public, considérée comme un vecteur du projet de cohésion sociale du modèle néolibéral. La formule chilienne est ainsi structurée autour d'une triade qui fonde la régulation de la vie sociale dans la nouvelle rationalité : la famille, l'État et le marché.

⁴³ Araujo, Kathya et Martuccelli, Danilo, *Desafíos comunes. Retrato de la sociedad chilena y sus individuos*, Tome I, Lom Éditions, 2012, p.34.

1. La refondation de l'ordre

La vocation fondatrice du régime s'installe assez rapidement dans l'horizon des dictateurs. Bien qu'au début de la manœuvre putschiste, le but n'était que de stopper la reconfiguration institutionnelle du modèle que réalisait l'UP, la notion de restauration s'est affrontée pendant un certain temps à celle de refondation.

Les forces en tension dans le bloc anti-UP n'avaient pas toutes les mêmes objectifs ; le coup d'État ne correspondait pas à l'action d'un projet clairement défini et solide mais plutôt aux intérêts divers des élites civico-militaires du pays. L'installation du modèle socioéconomique impulsé par les économistes, au sein de la Junte Militaire, ne s'impose pas comme une évidence. D'ailleurs, José Piñera (1990), qui prend la tête de plusieurs ministères pendant la dictature, exprime que le projet des économistes est très impopulaire face aux entrepreneurs à cause de ses idées antiétatiques et anti monopole.

Au fur et à mesure que la corrélation des forces se reconfigure au gré des disputes du régime, la mission fondatrice s'installe sous la protection du pouvoir de Pinochet au sein du gouvernement. Progressivement, la prétention de refonder les bases de la société chilienne gagne du terrain et finit par conquérir chaque acteur à son endroit : l'entrepreneuriat visualise les possibilités d'élargir sa croissance, les élites politiques conservatrices envisagent la reprise et la réélaboration du cadre institutionnel, les militaires réalisent l'ambition de devenir les gardiens incontestables du projet national. La possibilité de la restauration de l'État social et de la politique des pactes est effacée de l'horizon des possibilités, quelques mois seulement après le putsch.

En fait, le sentiment fortement antipolitique qui émerge des secteurs réactionnaires prend une place fondamentale. Il est ancré dans l'obsession d'un projet national unique et dans le refus de l'incorporation des secteurs ouvriers dans le champ de la politique. Il s'agit d'une critique morale de l'activité politique, un rejet des positions passionnelles et idéologiques (Guzmán, 1992). Dans cette donne, les différents acteurs convergent sur l'idée de la faiblesse de la cohésion interne du pays du fait de l'agitation politique et s'accordent sur la nécessité impérieuse d'un rétablissement de l'éthique, de la morale et de la sécurité nationale (Valdivia Ortiz, 2001). La figure de l'État de Portales est convoquée pour s'installer comme le paradigme majeur de la gouvernance, à partir duquel les groupes d'intérêt configurent la notion de modèle néolibéral autoritaire, puis de démocratie autoritaire.

La discipline est promue au rang de valeur suprême de la nation et la construction de l'ordre devient superpuissante. La mission de la refondation possède une nature messianique. Les Forces Armées constituent la réserve morale de la nation et les garants de l'unité ; l'État *est* la nation. La triade État, nation, militaires porte la mission de refonder l'ordre perdu à cause de la politique (Meller, 1998) et c'est en particulier l'État qui doit réaliser les droits essentiels qui se trouvent au-dessus de la volonté populaire (Vergara, 1984). Le sentiment antipolitique des militaires et la justification du chaos dû à l'idéologisation du pays permettent aux membres de la Junte de s'installer comme les dépositaires naturels de cette mission. La méfiance de la droite traditionnelle et oligarchique déclenche la recherche d'alliances dans le camp des technocrates ; ainsi, militaires et technocrates vont dépolitiser le pays pour le mener sur la voie du progrès.

La conception illuministe de cette entreprise concèdera l'exclusivité de la construction du nouvel ordre aux dirigeants du processus. La dissidence au sein du gouvernement est isolée et l'opposition politique éliminée. L'hégémonie de facto, implantée par la vision de Pinochet et ses techniques de répression, permettra l'installation du modèle de façon presque imperceptible (Valdivia Ortiz, *ibid.*). L'option néolibérale représente ainsi la possibilité de réaliser un projet d'avant-garde et d'entrer dans l'histoire : le messianisme des militaires et l'illuminisme des économistes vont consacrer la mission de la refondation, qui sera identifiée comme la « révolution silencieuse » (Lavín, 1987). Au cœur du pacte, certains profiteront de l'expertise et de l'intrépidité des technocrates ; ces derniers vont visualiser leur chance de mener des expériences dans le pays grâce à l'arrogance et à la position antipolitique des militaires. Le mariage d'intérêt est consommé.

Le projet néolibéral est *in fine* assumé par les militaires, malgré leur tradition conservatrice qui liait la notion de progrès à l'État. La proposition des Chicago Boys prétend moderniser et développer le pays pour accomplir l'objectif que n'ont pas atteint des générations d'administrations civiles. Cet aspect renforce la dimension messianique de cette mission militaire autoproclamée tout autant qu'elle alimente la rivalité civico-militaire pour la conduite du projet national (Valdivia, Ortiz, *Ibid.*). L'alliance entre les technocrates et les militaires installera un système de gestion moderne qui aura pour effet d'évincer les classes politiques des centres de décisions, empêchant le retour des vieilles pratiques de pactes entre élites. La refondation consiste alors en une fusion entre idéologie économique, doctrine de sécurité et projet de progrès national. Il s'agit d'implanter un système économique et un modèle socioculturel qui permettront de matérialiser le projet historique de la refondation nationale et de la recomposition capitaliste (Garretón, 1981). La société se réorganise selon les principes de la concurrence mercantile et de l'élimination du rôle d'arbitre et de distribution de l'État,

laissant place à la segmentation sociale et à l'atomisation de la demande collective, ainsi qu'à un co-récit sociopolitique du choix économique, dont le résultat sera l'implantation d'une nouvelle matrice sociopolitique. De cette manière, le modèle autoritaire est perçu moins comme un objectif en soi que comme une condition de possibilité pour l'institutionnalisation sociale du système (Ibid.).

Les bases sociopolitiques du nouvel ordre se mettent en place sous la forme d'actes constitutionnels et de réformes modernisatrices dans les domaines de la protection sociale et de l'accès aux droits. La marchandisation de tous les domaines de la vie sociale s'installe grâce aux nouvelles configurations du rapport entre l'État, les individus et le marché. Le lien social fondateur du nouvel ordre repose sur la concurrence généralisée comme forme substantielle des relations entre les acteurs ; le noyau central du modèle se trouve dans la formation d'un *homo néolibéral* qui part du principe de généralisation de la concurrence sur tous les plans de la vie sociale et qui fera du succès monétaire et de la consommation, le nouveau principe d'inclusion sociale (Araujo et Martuccelli, 2012).

Dans ce cadre-là, l'on revient à la participation sociale, c'est-à-dire à l'égalité des conditions pour accéder au marché, en tant que substitution des liens de citoyenneté qui portent la participation politique. La conception de la famille se consolide comme un espace de protection, alliant l'imaginaire conservateur catholique des nouveaux gouvernants avec la privatisation de la vie sociale que promeut le néolibéralisme.

De ce mariage technocrate-militaire naîtra la nouvelle société chilienne. La période de la transition post-dictature entérine la consécration de la mission des dictateurs.

Chapitre 4

La Grande Stratégie : L'État Résiduel autoritaire

« Car ce n'est que comme catégorie universelle de l'être social total que la marchandise peut être comprise dans son essence authentique ».

György Lukacs, Histoire et conscience de classe

La lecture de la reconfiguration de l'État social comme étant la conséquence des transformations politico-économiques donne à la réinvention de la gestion du social la valeur d'une stratégie spécifique de mise en place du nouvel ordre. En nous appuyant sur l'analyse des performances des politiques sociales lancées depuis la restructuration politico-économique de 1973, nous soutenons que la reconfiguration de l'État social au Chili constitue, outre la voie répressive et la centralité du rôle du marché dans l'articulation sociale, un élément crucial dans la mise en place de la société néolibérale.

En effet, des transformations se manifestent dans tous les domaines du social dès que le projet politico-économique néolibéral est défini, vers la fin de la décennie de 1970. Cet aspect nous permet d'affirmer que la configuration du pôle « social » de la nouvelle articulation entre l'État, l'individu, la famille et le marché, constitue l'axe clé de la gouvernabilité autoritaire-néolibérale en termes de gestion sociale du modèle.

Le présent chapitre s'organise autour de trois axes : le premier propose une lecture sur le sens du projet social du néolibéralisme et sur la forme de l'État subsidiaire. Nous passerons ensuite en revue les principales transformations opérées dans les secteurs sociaux. Finalement, dans le troisième axe, nous nous pencherons sur les reconfigurations de la place de l'individu et du lien social dans la protection sociale du modèle néolibéral.

1. Le projet social néolibéral et la réinvention de l'ordre

Comme nous l'avons analysé dans le chapitre 3, l'implantation de la formule autoritaire a entraîné la reconfiguration de la société tout entière, notamment celle de l'État, des rapports sociaux et du social. Il s'agit d'un bouleversement sans précédent de la réalité telle qu'elle était connue jusque-là.

1.1 Le rôle subsidiaire : le noyau de la régulation

Bien que les premières années du régime militaire aient été le fruit d'un processus de négociations et de reconfigurations des intérêts et des alliances des élites politico-économiques, la réduction du rôle protecteur de l'État développementaliste, était l'un des objectifs premiers des putschistes. La forte inflation qui a frappé le pays au cours des années 1970-1973 laisse des conséquences qui affectent de vastes secteurs de la population ainsi que le Trésor public. C'est donc au nom de la stabilisation du pays et d'un redressement sociopolitique que les coupes des dépenses sociales arrivent sans délai, accompagnant la répression politique.

Pendant les premières années du régime, la réduction du budget, notamment de l'éducation et du logement, opère aussi comme un mécanisme de réorientation des ressources face à la crise économique. L'année 1975 se caractérise par la récession économique qui fait tomber le Produit Interne Brut (PIB) de 13,3% (Torche, 2001). L'une des mesures prises pour affronter cette crise est la création des programmes d'emploi d'urgence que nous aborderons plus tard. Pour répondre aux situations de crise économique, qui se manifestent tant en 1975 qu'en 1982, le régime opte pour le rôle subsidiaire à la fin des années 1970. Il s'agit de ne concevoir l'intervention de l'État qu'en termes de maintien du contrôle et de sauvegarde des intérêts publics (Ibid.), d'où la réduction de l'action étatique sur le domaine social. Le rôle subsidiaire, faisant de l'État un régulateur des défaillances du marché, le réduit à sa moindre expression (Olmos et Silva, 2010). Dans cette conception, la politique sociale est subordonnée à la politique économique et les dépenses décroissantes sont assignées de préférence par le biais de subventions à la demande. (Raczynski, 1994).

Le rôle subsidiaire donne lieu à la configuration d'un État résiduel qui formule des réformes structurelles sur le plan social. Dans ce sens, cet État social est à comprendre comme une extension des changements intervenus sur le plan politique ; d'ailleurs, ces transformations sont appelées les réformes de deuxième génération (Larrañaga, 2010). Dans les faits, il s'agit de mettre un terme au « cas de développement frustré » des années 1952 et 1973. Cette période est désormais représentée comme étant l'échec du modèle de déséquilibre entre la politique économique et la politique sociale, illustré par la croissance soutenue des dépenses en sécurité sociale (11,5 fois), en déséquilibre avec la croissance du PIB (3,7 pendant les années 1958-1964 ; 4,0 entre 1964-1970 ; 1,2 entre 1970-1973) et le faible taux d'exportations qui arrivent à -4,2 entre 1970 et 1973 (Ffrench-Davis, 2003).

L'État subsidiaire se propose de dépasser ce modèle-là en introduisant des critères de sélection et de concurrence dans le domaine social, notamment pour le fonctionnement de la sécurité sociale (Larrañaga, 2010). La logique suivie ne propose la concentration de l'État que sur des activités socialement rentables et qui ne présentent pas d'intérêt pour le monde privé. La subsidiarité consiste alors à promouvoir le développement d'un système dans lequel le secteur privé soit le moteur de l'investissement, sur tous les plans, et à l'intérieur duquel l'évaluation constante des performances marchandes permette à l'État d'analyser la pertinence de ses actions sur le plan social, en fonction de ses intérêts (Torche, op.cit.). Ce rôle étatique élimine tout mécanisme de redistribution et introduit des catégories telles que le libre choix, la concurrence, la privatisation et la responsabilité individuelle sur le plan de la protection sociale (Larrañaga, op.cit.). La réduction des dépenses atteint 30% pendant la décennie des années 1970 et l'assignation du budget s'effectue selon le nouveau critère du ciblage. Les chiffres des dépenses sociales montrent cependant des comportements fluctuants pendant la période analysée, car malgré la baisse générale de l'investissement public dans le domaine social, les années 1982, 1983 et 1984 enregistrent une hausse, inusuelle dans ce contexte de crise. Cette augmentation s'expliquera par la mise en place des réformes de privatisation notamment sur le plan de la santé, de l'éducation et de la prévoyance sociale. Les données sur les dépenses globales sont peu nombreuses et la plupart des sources d'information montrent des résultats divers. Nous avons toutefois tenu à présenter un tableau référentiel des dépenses, à partir des sources officielles, qui abordent la période qui s'écoule entre 1973 et 1985.

TABLEAU N°1
Dépenses sociales (%du PIB)
1973-1985

ANNÉE	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
TOTAL	17.6	16.5	18.6	16.7	18	16.7	16.3	16.6	18.3	22.8	21.1	20.7	19.5

Source : Données extraites de Handl, Budinich et Irarrázaval, ODEPLAN, 1989.

Ainsi, comme nous pouvons l'observer, après la baisse des dépenses enregistrée en 1974 et 1976, le niveau d'investissement sur les secteurs sociaux présente des augmentations pendant les années 1980. Pourtant, vers la fin de la décennie, les dépenses diminueront de manière notable à partir de 1987, passant de 14.6% du PIB à 12,7% en 1989 (Raczynski, 1998). Le nombre de personnes en situation de pauvreté atteint 47% en 1987, date à laquelle la réduction des dépenses intervient.

Enfin, sur un plan général, l'on observe des changements drastiques dans la politique sociale menée tout au long de la décennie des années 1970, notamment à partir de la première moitié des années 1980. Les axes autour desquels s'opèrent ces changements sont : la contraction des dépenses, affectant en particulier les secteurs du logement, de la santé et de l'éducation ; le transfert des fonctions exécutives vers le monde privé et les collectivités (déconcentration et privatisations) ; l'introduction de l'allocation à la demande, dans le domaine des prestations ; la réduction des programmes des prestations universelles et la concentration de l'action sur les plus démunis, dans une démarche de réduction de la pauvreté ; le développement de programmes sociaux compensatoires ; l'affaiblissement du pouvoir des travailleurs et le contrôle strict de la demande sociale (Olmos et Silva, op.cit.).

La mise en place d'une batterie de réformes dans la logique des lignes directrices décrites ci-dessus va établir de nouveaux rapports sociopolitiques et culturels qui vont constituer une redéfinition totale des relations entre l'État, la société, le marché, les individus et la famille. Les réformes prendront un visage concret à partir des années 1979, avec la mise en place du Plan de Modernisation.

2. Les réformes sociales : le dépouillement de l'État social

Le processus de transformation de l'État social est tout à fait évident. Les réformes des politiques sociales vont s'orienter autour de deux axes structurants : la déconcentration et la privatisation de la gestion de la prestation des services, d'une part, et le ciblage des bénéficiaires sociaux, d'autre part.

À partir de ces deux dimensions, le recul de l'État dans son rôle garant du bien-être subit des modifications qui, ajoutées à la conception subsidiaire, vont formuler une nouvelle configuration de la politique sociale. L'État résiduel implante un système à double entrée (Vergara, 1990) :

- La voie marchande : modalité du libre choix des prestations concurrentielles, visant la population en capacité d'acheter le bien-être grâce à son insertion dans le marché du travail. Ce système est stratifié par les positions occupées dans la classification socioéconomique.
- La voie de l'assistance : réseau des prestations d'assistance fondées sur l'évaluation sociale et la distribution de transferts en argent, soumis à conditionnalité de revenus ; il s'adresse à la population la plus démunie. Il s'agit de construire un support pour cette marginalité qui résulte des inégalités immanentes au modèle, à partir d'un réseau d'assistance marginal lui aussi.

Le modèle néolibéral consacre donc un système de protection sociale qui a pour but de rendre les individus de plus en plus dépendants du marché pour assurer leur bien-être, dont les différentes dimensions sont conçues comme des biens marchands. Cette transformation de la configuration de la protection trouve ses origines dans la structure de distribution inégale de l'accès aux droits, formulée tout au long de la construction de l'État social républicain et que nous avons analysée dans le premier chapitre. Cependant, la radicalisation de la voie marchande, à travers la libéralisation des systèmes de protection, ainsi que le ciblage des populations visées par les programmes publics, marqueront la nature structurelle des réformes. Dans ce sens, le régime militaire n'effectue pas qu'une réforme mais un bouleversement des lectures du social qui orientaient jusque-là le rôle de l'État et de la notion du public. Pour lui, ce modèle de bien-être qui donnait à l'État le rôle protagoniste de la régulation, est en partie responsable de la crise du modèle développementaliste, depuis les années 1950 et, *in fine*, de la

crise d'adhésion des élites au pacte mésocrate. Cet argument, doublé de la recherche de l'efficacité de l'action centrale, permettra aux technocrates d'étendre l'hégémonie des réformes au sein du gouvernement. La transformation de la gestion du social véhicule la reconfiguration des relations de l'État avec les secteurs sociaux ainsi que le rôle des élites politiques.

On le comprend, ce modèle n'émerge pas de façon aléatoire d'un projet économique, il porte au contraire les intérêts des élites ainsi que les conflits et les tensions qui se manifestent désormais dans la matrice mésocrate entre les secteurs populaires, les classes moyennes, l'État et les élites économiques. La configuration du régime de bien-être libéral comme un système duel, résulte de la configuration d'un « *ordre de stratification dont les éléments sont d'une égalité relative (de pauvreté) parmi les bénéficiaires de l'État providence, une protection sociale de marché différenciée parmi les majorités et un dualisme politique de classe entre les deux catégories.* »⁴⁴

Dorénavant, l'État résiduel entreprend une reconversion de son rôle de fournisseur pour devenir gestionnaire des biens publics et des « populations résiduelles », à travers le réseau d'assistance. Ce modèle duel est autant polarisé que complémentaire car pour que la voie marchande réussisse à coloniser la sphère des droits sociaux, il faut gérer la subsistance des populations non-rentables.

Sur un plan général, bien que les réformes aient pris forme de façon graduelle, les lignes directrices concernant le retrait de l'État de l'offre des services ainsi que la restructuration de son rôle de garant des droits, vont apparaître dès le début du régime. Il s'agit de prendre la place de régulateur du marché des prestations de protection sociale et de créer un système qui, à partir de la modalité duelle de protection sociale, construise un système mixte de prestations à vocation universelle, sur des domaines ciblés. La question qui se pose ne porte pas tant sur la forme de la politique que sur son but, d'où l'importance de comprendre quels sont les objectifs de l'État social. D'un côté, il propose une philosophie de prestations destinées à une vaste population dans certains domaines, dans une logique marchande et, d'un autre côté, des programmes ciblés dans une logique d'assistance.

La mesure la plus emblématique qui donnera lieu aux réformes structurelles sur le plan social, configurant le système résiduel-duel, est le Plan des Sept Modernisations, mis en place par José Piñera, ministre du Travail et de la Prévision sociale (1978-1980) puis ministre des Mines (1980-1981). Ce ministre est considéré comme le gestionnaire et le responsable du plan de

⁴⁴Esping-Andersen, Gosta, *Les trois mondes de l'État-providence. Essai sur le capitalisme moderne*, Coll. Le lien social, éd. PUF, Paris, 1997, p. 41.

modernisation de la dictature. Les secteurs concernés par ces réformes du système chilien sont : le régime du travail, le système de prévoyance sociale (système de retraites), le système de santé, le système d'éducation, la justice, la décentralisation territoriale, l'administration publique. L'objectif du plan est d'augmenter la participation du secteur privé dans la provision et la gestion des services publics, partant de l'introduction des mécanismes marchands afin de diminuer la participation de l'État dans les politiques de protection sociale. Dans ce but, les sept domaines seront libéralisés et subiront la transformation de ces structures de dépendance et/ou de gestion.

Ainsi, la reconfiguration de l'État social provoque un basculement du rôle de l'État vers la gestion des services et des populations résiduelles, transformant le rôle de médiateur-assureur qu'il assumait traditionnellement. Néanmoins, cette reconversion du rôle se réalise dans la continuité de la philosophie historique de la structure inégale de l'accès aux droits. La transformation est possible sur la base de l'héritage des réseaux corporatiste et d'assistance, sur lesquels le régime militaire érige les deux voies de protection néolibérale. On constate également que l'importance de la famille en tant que protecteur primaire acquiert une place de choix au sein du discours conservateur catholique, qui lui attribue une responsabilité auparavant présente mais dorénavant explicite et impérative. À son tour, l'alliance avec le secteur privé se radicalise par le biais de l'insertion du marché à la gestion des services publics, consolidant le pacte de collaboration. En conclusion, la dictature reconfigure le rôle de l'État social dans un esprit de continuité disruptive concernant les principes de la protection, basculant des garanties vers les biens sociaux ; cependant, elle maintient et perfectionne la structure historique inégale de l'accès aux droits, en introduisant des inflexions qui vont radicaliser le caractère inégal de l'accès aux prestations.

Dans ce cadre, nous assistons à la transformation des secteurs sociaux emblématiques. À ce propos, nous étudierons la politique de lutte contre la pauvreté qui commande l'action sociale de la dictature, étant donné qu'elle a des conséquences directes sur la reconfiguration des domaines analysés concernant l'enfance.

2.1 Politiques contre la pauvreté

Les années de dictature constituent un moment très controversé de l'histoire sociale du Chili, non seulement à cause de la répression politique qui y sévit mais aussi à cause de la

paupérisation de la population. En effet, l'implantation du modèle impose une nouvelle réalité sociale : l'expansion de la misère. À partir des différents instruments de mesure récupérés ou créés par le régime pour dimensionner la taille de la nouvelle question sociale (Recensement de la population de 1970, Carte de l'extrême pauvreté, Enquête CASEN), l'on peut constater une certaine continuité dans les chiffres enregistrés. L'on observe une augmentation importante du taux de pauvreté au cours de ces années : en 1970, il est de 17%, puis en 1973, il se situe autour de 12% alors qu'en 1987, il atteint 44,6% de la population (Raczynski, op.cit).

Même si la pauvreté est une constante, un problème structurel des sociétés latino-américaines républicaines, elle atteint des sommets pendant les années de la dictature. Les crises de 1975 puis de 1982-1983, outre la reconfiguration socioéconomique de l'État, donnent un nouveau visage à la réalité sociale du Chili contemporain. La mise en place de la marchandisation générale à partir des processus de privatisation des services, la diminution du rôle protecteur de l'État, la contraction de l'emploi et la réforme des politiques sociales vont précariser les conditions de vie d'une partie importante de la population. Le seuil de pauvreté est dépassé par 50% de la population vers la fin du régime. Dans le cadre de l'instauration du nouveau modèle socioéconomique, la pauvreté est considérée comme un dommage collatéral, une situation qui s'améliorera d'elle-même sous l'effet de la croissance économique. L'hypothèse du régime est que lorsque la croissance augmentera, les bénéfices du progrès du système rejailliront sur la population tout entière. Cette politique de naturalisation des effets du marché et de la distribution des bénéfices va entraîner la marchandisation du domaine social, donc l'installation du marché comme seul régulateur des satisfacteurs des besoins.

L'action menée pour lutter contre la pauvreté pendant le régime militaire est l'expression du besoin de contrôle sociopolitique de la population touchée par les effets indésirables du marché (donc jugée insuffisamment compétitive) ainsi que l'expression du contrôle des indicateurs du progrès. Plus qu'un problème de sécurité intérieure, la population mécontente, en situation de misère, représente surtout un frein à la croissance du modèle et un obstacle au développement. Le modèle des politiques contre la pauvreté constitue également une stratégie de lutte contre les inégalités injustifiées, à savoir celles qui ne résultent pas de *Dieux ou du mérite*,⁴⁵ et qui gênent la libre concurrence du marché.

La nouvelle donne oblige le gouvernement à faire face au phénomène de la pauvreté. L'un des premiers défis est de connaître les caractéristiques de cette nouvelle pauvreté issue du modèle

⁴⁵ Odeplan, 1983, « Rapport Social », en : Vergara, P. *La política social y los programas hacia la extrema pobreza del Gobierno Militar chileno*, paper 35, pp.3, en: Revista de Sociología. 1990, Chili.

en expérimentation. La construction de multiples batteries de mesures devient la priorité du régime. La Carte de l'extrême pauvreté (1975), l'Enquête de caractéristiques socioéconomiques CASEN (1982) et la Fiche des Comités d'assistance sociale, CAS (1980), sont autant d'outils qui permettront au régime de techniciser la politique sociale (Larrañaga, op.cit.) et de planifier sa gestion par rapport aux chiffres qui reflètent la détresse des familles. Dorénavant la politique sociale est orientée par des indicateurs, des catégories socioéconomiques, des classements statistiques qui déterminent la position par rapport au seuil de pauvreté. La création de ces outils de mesure et de classification a pour but de bien cibler la population susceptible d'être bénéficiaire des programmes résiduels mis en place par l'État. Cette conception des phénomènes sociaux est sous-tendue par l'efficacité, érigée en fil conducteur de la prise de décisions. Elle s'insère au niveau technico-opérationnel (Raczynski, 1995), à travers l'installation de la sélectivité comme critère de gestion du social.

À son tour, le ciblage cherche à maîtriser les classements possibles du phénomène explosif de la misère de masse. Même s'ils étaient inexistant à l'émergence de la question sociale, au début du XXe siècle, les indicateurs d'inégalité atteignent, durant la dictature, des niveaux similaires à ceux de 1900, phénomène qui se maintient jusqu'à nos jours sous réserve de l'augmentation des revenus (Larrañaga, op.cit.).

Dans le domaine strict de la gestion de la misère, le gouvernement met en place un système de Conditionnel Cash Transfers Programmes, en introduisant le critère de minima social pour certaines populations : les enfants, les handicapés et les personnes âgées. Bien qu'au tout début du régime, elle émerge comme une réponse à la crise économique de 1975, la création du Réseau social a pour objectif de cibler les populations susceptibles d'être bénéficiaires des subsides. Pourtant, à mesure que la précarisation de la population s'installe comme une caractéristique de la mise en œuvre du modèle, le dispositif se perfectionne et se consolide au point de devenir un pilier de la politique sociale de la dictature. La tâche de ce Réseau municipal consiste à gérer l'éligibilité des bénéficiaires, l'assignation des allocations et le contrôle des conditions de sélectivité : le Subside Unique Familial, SUF, la Pension d'Assistance, PASIS, et le Subside de Marginalité d'Habitation. Ces trois types d'allocations sont assignés par rapport aux scores obtenus sur la Fiche CAS, c'est-à-dire selon la position calculée par rapport aux plafonds de revenus et de marginalité fixés.

Sur un plan général, on observe qu'entre le début de l'application de la Fiche CAS (1980) et la fin de la période dictatoriale, autour de 30% de la population nationale est déclarée « admissible » au réseau. Autrement dit, cette population est située sous le seuil fixé par la Fiche (calcul qui se situe en dessous du seuil de pauvreté et qui obéit à des critères de marginalité

majeurs) (Raczynski, op.cit.). Cette fiche essaie de repérer les « symptômes de la pauvreté » et d'assigner un score unique familial. C'est en fonction de ce dernier que la Mairie correspondante assigne le SUF et la PASIS, allocations versées mensuellement.

Le SUF, mis en place à partir de 1982, est un transfert direct aux foyers qui ont des enfants mineurs et qui ne sont pas bénéficiaires de l'Allocation Familiale (subside étatique versé aux travailleurs pour chaque enfant à charge depuis 1953), qui n'ont donc pas de revenus autonomes. De son côté, la PASIS est versée aux personnes âgées de plus de 65 ans sans revenus et sans cotisations dans le système de retraite, ainsi qu'aux personnes majeures en situation de handicap. Il s'agit là aussi d'un transfert direct mensuel. Aux dispositifs stables du Réseau s'ajoute la gestion des programmes transitoires d'emploi : le PEM (Programme d'emploi minimum), mis en place en 1975, qui est un programme d'emploi d'urgence des chômeurs sous la forme d'emploi public, à travers la réalisation des services publics coordonnés par les mairies. Il s'agit de l'institutionnalisation du sous-emploi à partir de l'absorption de la main-d'œuvre rémunérée au prix d'un tiers du salaire minimum. Bien que de caractère temporaire, ce programme est maintenu jusqu'en 1988 et complété par la création du POHJ (Programme ouvrier des chefs de famille, 1982) qui présente des caractéristiques similaires.

Ainsi le Réseau social, visant la population la plus démunie, configure un système de coordination des actions subsidiaires de l'État qui, sous la forme de transferts directs, vont constituer le cœur de l'action sociale de la dictature et le fer de lance de la lutte contre la pauvreté. Ce réseau instaurera une modalité de réponse au phénomène de la paupérisation qui, toute proportion gardée, sera maintenue jusqu'à nos jours.

3.L'individu face au marché

Le processus des transformations de l'État social nous illustre les changements des politiques sociales dans le cadre d'une transformation de la manière dont laquelle l'État se positionne face à la société et aux individus. En fait, il s'agit moins d'introduire des critères marchands sur des sphères sociales que d'installer une organisation du politique, c'est-à-dire des modes d'institution de la société, et de mettre en place une nouvelle rationalité. La réinvention néolibérale du social est la manifestation des tensions entre : les élites dominantes, les intérêts de l'État, les dynamiques du marché, les recompositions de la vie et les lectures du vécu.

Dans ces processus à entrées multiples, le régime militaire impose un discours sur le nouvel individu néolibéral : un sujet autonome de l'État, homogène, entrepreneur, compétitif. Des individus gestionnaires de leur vie, au sein d'un capitalisme populaire où tous deviennent capitalistes (soit à partir d'un compte individuel d'épargne pour la retraite, soit à travers l'achat du bien de l'éducation) (Lavín, 1987) ; la dictature veut donner naissance à l'homme néolibéral (Araujo et Martuccelli, *ibid.*). Ainsi, la reconfiguration du politique et des individus se réalise à partir de la transformation de la gestion du social ; cela implique un processus de déprolétarianisation des travailleurs, qui engendre moins d'assurés sociaux que de propriétaires ou d'épargnants. (Dardot et Laval, *op.cit.*) L'individu est confronté au gouvernement de soi dans une logique concurrentielle dans laquelle l'entreprise devient la matrice générale de la société. En d'autres termes, l'action gouvernementale se recentre sur l'individu pour que celui-ci organise sa propre vie avec succès (*Ibid.*).

Dans ce cadre, l'instauration des lois sociales qui construisent un imaginaire sur le rapport entre cet individu-entreprise et l'action gouvernementale, outre les dispositifs de répression et l'idéologie de liberté du modèle politique, vont ouvrir la voie à la configuration d'une nouvelle rationalité (Dardot et Laval, *op.cit.*). Les individus se retrouvent confrontés aux tensions qu'implique le fait de devenir des entrepreneurs de leur nouvelle vie, pris entre l'imposition des nouvelles lois de régulation du social et l'implantation d'une discipline de marché sous la botte militaire. Dans cette nouvelle donne, réussir dans la vie ne peut résulter que des médiations entre la responsabilité individuelle, les dynamiques du marché et le mérite. Il s'agit de créer des stratégies qui permettent à chaque individu de saisir des opportunités pour construire sa trajectoire, soit grâce à la force personnelle, à l'aide familiale ou à la chance. Dans tous les cas, l'homme de ce nouveau scénario est entrepreneur de son destin, le seul gestionnaire de son succès ou de son échec.

Quant à ceux qui se trouvent dans une situation de précarité, ils deviennent des assistés, des perdants du nouveau monde, des handicapés du marché. Leur situation n'est pas imputable à la perversité d'un modèle structurellement inégalitaire et résiduel mais plutôt aux dynamiques naturelles de la concurrence qui éliminent ceux qui sont les moins compétitifs, les moins aptes, les moins forts.

Dans ce cadre, la lutte contre la pauvreté et les politiques ciblées essaient de maintenir la survie des populations les moins aptes ainsi qu'à prévenir l'échec des nouveaux individus qui deviendront, par voie de conséquence, une charge pour l'État. Ces dynamiques sont toujours inscrites dans une logique de temporalité, dans l'attente que les bénéfices de la croissance ruissellent vers ces populations résiduelles et permettent d'intégrer graduellement aux

dynamiques du marché les individus les moins compétitifs. Le but est d'empêcher que cette population moins attractive au regard des logiques concurrentielles devienne un obstacle au progrès. De cette façon, l'État facilite l'intégration par la voie du marché et supporte la population résiduelle, selon les capacités des individus à faire face aux défis de la vie sociale. Il n'est plus un bastion d'assurance qui accompagne les trajectoires individuelles qui convergent dans une volonté réciproque de développement mais il devient un régulateur du lien social post-mésocrate : un lien désormais fondé sur la concurrence.

Lorsque la protection sociale devient une entreprise particulière, l'assurance face aux risques de la vie, qu'ils soient liés soit à la maladie, à une grossesse, à un accident, soit à la vieillesse, constitue une responsabilité individuelle ainsi qu'une affaire commerciale : comment se protéger, dans quelle mesure, avec qui et à hauteur de combien ? Cette conception de la protection sociale nous parle du rapport des individus avec l'État et avec une société tout entière qui est amenée à se concevoir depuis la concurrence. L'appel du modèle est une injonction à planifier en permanence, à faire le meilleur choix dans la course et l'offre proposées. Que ce soit le choix d'un hôpital pour accoucher, ou le collège voire l'activité périscolaire pour les enfants, le fonds de pension (AFP) pour déposer son argent en prévision de la retraite ou encore le cimetière le plus rentable, toutes les trajectoires de la vie deviennent le cycle d'un projet qui impliquent des indicateurs, des investissements, des activités, des buts. Tous ces éléments s'assemblent dans une logique de liberté de choix.

La réinvention du social néolibéral consiste donc à imposer une réorganisation de la vie sociale qui s'oriente selon des critères d'efficacité et de réussite. La société se désocialise, le social se naturalise, dans une démarche technicisante de concurrence généralisée. La reconfiguration sociopolitique et économique devient la norme ; au nom de la croissance et de la rationalité technocratique, elle s'impose dans la gestion de la société. Le régime militaire accomplit sa mission la plus importante : reconfigurer la grammaire sociale du Chili contemporain. Cette mission s'appuie sur l'introduction de trois grandes inflexions dans la structure historique de distribution inégale de l'accès aux droits. Même si elles conservent leur configuration en réseaux et leurs caractéristiques, les trois politiques mises en place pour l'enfance - la protection spécialisée, la santé et l'éducation - traduisent le développement des inflexions néolibérales qui vont configurer le modèle, à savoir, la libéralisation de l'offre de protection, le ciblage comme dispositif de classification et la technocratisation du social. Ces trois aspects annoncés par la dictature, se développent de façon asymétrique tout au long des périodes historiques de la reconfiguration néolibérale de l'État social.

À cet égard, nous analyserons dans la partie suivante comment les transformations de la société chilienne subséquentes à la reconfiguration de la protection sociale se cristallisent sur le plan des politiques pour l'enfance.

Chapitre 5

La protection spécialisée et l'enfance pauvre :

La marchandisation de l'irrégularité sociale

*« Si hay niños como Luchín, que comen tierra y gusanos
abramos todas las jaulas, pa' que vuelen como
pájaros... »*

Victor Jara, Luchín

La reconfiguration des institutions chargées de la régulation et de l'offre des services liés à la protection spécialisée est l'un des points phares de l'intervention étatique envers l'enfance pendant la dictature. En effet, il s'agit là du symbole des transformations réalisées sur le plan social, en lien direct avec le principe résiduel qui oriente le rapport qu'établit l'État avec les individus et les familles. Ce secteur connaît ainsi des modifications de structure qui répondent à la nouvelle triangulation : la restructuration économique néolibérale, le modèle autoritaire conservateur et la tradition de gestion du social.

Dans un contexte d'héritage et de consolidation de la structure de l'accès aux droits, la protection spécialisée représente l'un des secteurs les plus emblématiques de la combinaison de la tradition de protection résiduelle des droits des enfants et de l'innovation marchande néolibérale. Nous analyserons ici le processus de transformation de ce secteur pendant la dictature.

1. La philosophie du mineur et la tradition tutélaire : le contexte

1.1 Le cadre légal et institutionnel

Un ensemble de pratiques et de conceptions de longue date constituent le corpus du social qui tisse la tradition de l'organisation de ce domaine, corpus récupéré par le régime dictatorial. La loi de Protection de l'enfance défavorisée de 1912 et la loi des mineurs de 1928, ont permis à l'État de développer une philosophie qui sous-tendra les différentes initiatives sur le plan de la protection des enfants les plus pauvres et encadreront l'action des premières années du régime militaire. La loi des mineurs revisitée, promulguée en 1967, consolide les aspects essentiels de l'intervention ainsi que les lignes directrices de l'action de la Police des mineurs. En parallèle, naît le Conseil national des mineurs (CONAME). Il s'agit d'un organisme central qui a pour but de « *planifier, surveiller, coordonner et stimuler le fonctionnement et l'organisation des entités et des services publics ou privés qui fournissent de l'assistance et de la protection aux mineurs en situation irrégulière.* »⁴⁶ Il configure le cadre institutionnel que prend en charge l'État en 1973.

À cette époque, il existe une situation de dérégulation des organismes existants ainsi que des critères de subventions, le CONAME est créé dans le but : d'unifier les législations et les prestations qui concernent les mineurs ; de centraliser le système au sein du ministère de la Justice ; de coordonner les prestations des institutions ; de reconnaître un statut aux institutions privées en tant que collaboratrices de l'État ; d'établir un registre des mineurs en situation irrégulière. Le CONAME, en collaboration avec la Police des mineurs et les tribunaux, organise le système d'attention aux mineurs en situation irrégulière qui se développe de façon inorganique tout au long du siècle. Cependant, les compétences attribuées au CONAME en matière d'administration et d'organisation exécutive de la prise en charge sont très faibles, raison pour laquelle cet organisme, profitant de certains vides juridiques, créera la figure de la Fondation de l'enfant chilien, en 1970 (FUNICH, instance de droit privé dépendant du niveau central), qui agira comme un « bras opératif » de la gestion de l'assistance à l'enfance pauvre. Le CONAME et la FUNICH resteront en vigueur jusqu'en 1979.

⁴⁶ Notre traduction. Loi des mineurs N° 16.618, 1967.

Le régime militaire réalise une évaluation négative de ces organismes. Le CONAME, conformé aussi bien par l'État que par les principales institutions collaboratrices, ne remplit pas les objectifs fixés, et l'intervention des privés reste à la discrétion des décisions et de l'indépendance de la gestion. Javier, historien de l'enfance et expert des politiques infantiles, analyse la situation :

« Le rôle des privés était énorme, ce qui pose le problème de comment les subordonner et les coordonner [...]. L'État donne beaucoup d'argent et une grosse partie des dépenses est destinée aux privés [...] mais il n'existe pas de système de registre ni de prise en charge [...], le système n'est ni réglé ni standardisé. »

Les compétences du CONAME sont faibles et la stratégie de créer la FUNICH ne permettra pas non plus de coordonner la diversité des institutions existantes, tant à cause de l'insuffisance de ses attributions légales qu'à cause du centralisme de son action. *« En efecto, el CONAME carecía de instrumentos legales destinados a hacer cumplir las normas de atención de las instituciones, o a poder sancionar aquellas carentes de idoneidad ».*⁴⁷

Le régime militaire entreprend alors la réforme du système afin de contrôler les dépenses de l'État et de lui accorder un rôle régulateur protagoniste dans ce domaine. Ainsi, la dictature donnera naissance au système de prise en charge des enfants en situation irrégulière sous les préceptes d'une forte intervention étatique et de la régulation budgétaire. En effet, l'exceptionnalité de la régulation centrale de ce service par l'État obéit autant à la philosophie traditionnelle de la protection des enfants pauvres qu'à la configuration d'une compétitivité émergente du secteur poussée par l'État. Ce sont les aspects que nous allons analyser plus bas.

1.2 La philosophie du mineur

Le système de prise en charge des mineurs au Chili, ainsi que dans la plupart des pays occidentaux, est empreint de la philosophie de *l'irrégularité sociale*. C'est-à-dire qu'il

⁴⁷ Alvarez, Jorge. "La Experiencia Neoliberal en la Atención de Menores en Riesgo Social en Infancia en Riesgo Social y políticas sociales en Chile". en: Pilotti, Francisco (comp). *Seminario El Estado y los Niños Mirando el Tercer Milenio: Santiago, 12-13 agosto 1993*, Instituto Interamericano del Niño, INN et Servicio Nacional de Menores, SENAME, Montevideo, 1994, p.267.

intervient depuis l'approche du modèle tutélaire de l'État face à l'enfance pauvre, dans la logique que ces enfants mettent en danger la stabilité sociale, à partir des inadéquations du comportement et des situations de dysfonctionnement social comme la mendicité, par exemple. Le modèle tutélaire trouve ses origines dans l'Europe de la question sociale et se développe fortement dès le début du XXe siècle sur le vieux continent ainsi qu'aux États-Unis, avant d'exporter cette philosophie en Amérique latine.

Ce qui est connu sous le nom de doctrine de la situation irrégulière a pour principale caractéristique la construction d'un produit résiduel de la catégorie enfance, « les mineurs » (García Méndez, 2004) : ceux qui ont des besoins d'une protection de base, interrompue à cause de la pauvreté et de l'absence des adultes responsables. Dans ce cadre, l'État est amené à intervenir plutôt en raison des conditions personnelles attribuées à l'objet de tutelle, à savoir les mineurs, que des situations ponctuelles représentant un danger pour l'enfant lui-même. Il s'agit d'une intervention sur la base de la pauvreté ou de la monoparentalité en tant que facteur de risque social. Cette doctrine fonde son raisonnement sur le droit pénal d'auteur, c'est-à-dire, sur une conception criminologique des profils sociaux. La politique tutélaire qui donne origine au système de protection spécialisée au Chili, utilise donc la protection de l'enfance démunie comme un outil de légitimation d'une conception criminologique du social et de la pauvreté (Belloff, 1999).

La catégorie des mineurs se trouve donc au cœur des politiques tutélaires pour l'enfance pauvre. L'objet d'intervention est constitué par ceux qui n'ont pas réussi un processus de socialisation et d'insertion sociale « normale » (c'est-à-dire qu'ils se trouvent hors-norme par rapport au comportement attendu par la société). Ces processus se réalisent à travers la famille qui s'élargit vers l'école, en tant qu'outil de socialisation publique. Dans les cas contraires, les enfants démunis de ces mécanismes d'insertion seront appréhendés par l'appareil judiciaire de l'État afin d'empêcher qu'ils deviennent une menace pour l'ordre social. L'institutionnalisation des mineurs dans des centres fermés constitue la mesure d'intervention classique du modèle.

De cette façon, la doctrine de la situation irrégulière divise l'enfance entre les enfants qui sont socialisés au sein de la famille et les mineurs qui sont socialisés par les dispositifs légaux/tutélaires. Cette approche des politiques sociales conduit à la configuration des systèmes sur la base de catégories diffuses d'intervention, de criminalisation de la pauvreté et de mécanismes de privation masquée de la liberté des enfants les plus démunis. La protection de l'enfance devient une affaire de justice pénale moins associée au bien-être des enfants qu'à la sécurité de la société.

Dans ce cadre, le régime dictatorial récupère cette conception et la perfectionne dans le contexte de contrôle social et répressif qu'il impose au pays. La reconfiguration institutionnelle visant un système effectif de tutelle, obéit autant aux traditions conservatrices des élites de la dictature qu'au besoin de contrôle strict de l'enfance pauvre face au processus de paupérisation croissante de la population.

2. La naissance du Service National des Mineurs : la maquette du résiduelle-tutélaire

La réforme socioéconomique entamée par la dictature a pour origine la crise économique que le pays subit en 1975. Les secteurs sociaux sont ciblés en priorité et la protection spécialisée fait l'objet d'une préoccupation importante aux yeux du régime, et ce, sur deux plans. Tout d'abord, du côté technico-administratif, la réforme essaie d'aborder l'absence d'une régulation claire sur le plan des transferts de ressources aux institutions privées de bienfaisance et de s'attaquer la gestion inefficace des centres publics pour les mineurs. Du côté politico-social, l'enfance est cible prioritaire d'investissement de l'État, en honneur à la tradition conservatrice des militaires et des élites, qui visualisent la famille comme le noyau de la société et ses dysfonctionnements comme une instance d'intervention *sine qua non*.

En 1978, le gouvernement annonce le Plan national des mineurs. Il s'agit d'un programme quinquennal d'action (1978-1982). L'objectif est de « *perfectionner la législation et le traitement des mineurs en situation irrégulière et d'adopter une politique effective de prévention* ». ⁴⁸Dans ce but, il se propose de créer un système national de protection des mineurs. L'organisme chargé d'achever ce propos est un Comité coordinateur basé au ministère de la Justice. Ce Plan national fixe les bases de la création des institutions du nouveau système des mineurs. Il s'agit notamment d'établir des critères clairs d'assignation des subventions aux institutions privées ainsi que de centraliser la gestion des programmes. Dans ce but, le Comité

⁴⁸ Notre traduction. *Plan Nacional de Menores 1978-1982*. Publié le 31.03.1978 au Journal Officiel par le Ministère de la Justice.

qui émerge du Plan national propose la création du système qui sera le cadre des interventions envers les mineurs en situation irrégulière : le Service National des Mineurs (SENAME).

2.1 L'État de tutelle et la disqualification parentale

La structure

Le SENAME voit le jour en 1979, à travers la loi N° 2465, supprimant le CONAME, la même année que le régime se joint à l'appel des Nations Unies pour célébrer l'Année Internationale de l'Enfant. Dorénavant, le SENAME est chargé de centraliser l'action envers les enfants en danger, selon la doctrine de l'irrégularité sociale.

Le premier des principes énoncés par la loi signale la famille comme le noyau fondamental de la société, le devoir de l'État étant de la protéger et de la renforcer. Dans ce cadre, l'État assume le devoir « *d'aider les mineurs membres du groupe familial, notamment s'ils se trouvent dans des situations qui mettent en danger leur développement normal intégral et qui ne puissent pas être solutionnées par la personne qui a l'obligation de leur garde* ». ⁴⁹

La loi stipule que les objets de son intervention sont les mineurs ayant des désajustements de comportement ainsi que ceux qui sont en conflit avec la justice, à cause d'un crime ou délit. L'intervention du SENAME concerne autant la tutelle des mineurs que le devoir de former les parents des familles et des organisations communautaires à la correcte socialisation des enfants. Il s'agit « *d'un modèle tuteur-bienfaiteur, ségréateur, de la conception du contrôle dans la protection de l'enfance* », analyse Micael, avocat spécialiste des systèmes de protection de l'enfance et consultant de l'UNICEF.

Le SENAME établit un continuum avec la tradition tuteurale en signalant la catégorie résiduelle des mineurs comme objet d'intervention publique, ce qui implique l'existence de parents non-adaptés pour la réalisation des tâches de socialisation souhaitables. L'État doit intervenir pour isoler les problématiques et ainsi prévenir les dégâts sociaux. Carla, chercheuse experte en l'étude du SENAME, analyse cet aspect : « *Ces enfants n'ont pas de bons parents, ceux-ci sont inaptes, ils n'ont pas la qualité morale pour les garder dont l'État se charge. Cela explique pourquoi les principales prestations ont été toujours les résidences fermées* ». Les problèmes

⁴⁹ Décret de loi 2465, 16/01/1979. Il crée le Service National des Mineurs et fixe le texte de sa loi organique. Ministère de la Justice, Chili.

des compétences parentales des secteurs les plus démunis sont abordés en tant que problème légal et c'est le secteur de la justice qui décide de l'entrée au système de protection spécialisée. Dans le cadre de la création d'un service centralisateur des critères d'intervention, l'institutionnalisation devient le programme par excellence pour intervenir face aux situations décrites comme constituant une irrégularité sociale. Dans ce but, l'alliance est consacrée entre l'État qui dicte les normes, les tribunaux qui analysent les situations et qui dictent des sentences, et le secteur privé qui exécute les mesures prévues. La judiciarisation des problèmes de non-respect des droits des enfants, dans un sens large, consolide le rôle tutélaire de l'État. Ce rôle se met en place à partir de la compétence d'une Police spécialisée qui évalue les situations considérées dangereuses, et donnera suite à l'appréhension d'un enfant et sa postérieure mise à disposition d'un juge.

Les critères utilisés pour évaluer la situation de danger de la part de la Police sont larges et impliquent des décisions discrétionnaires. De leur côté, les familles peuvent aussi faire appel aux mesures de protection spécialisée, en invoquant le critère de comportement dysfonctionnel des enfants. Ce circuit de détection des cas ainsi que de demande spontanée des familles, entraîne une sollicitation des tribunaux forte et diverse, ce qui a pour effet que la demande des juges vers les institutions de prise en charge soit aussi importante.

Les Maisons de mineurs (*Casas de Menores*) sont l'institution chargée de l'évaluation, diagnostique, du transit et de la distribution des mineurs, en tant qu'organisme centralisateur. Ici *«la atención está presupuestada para un número limitado de menores, pero de hecho se atiende a uno considerablemente mayor, debido a que los centros de derivación son escasos en número de recintos y en cupos de ingreso. Se produce una sobrepoblación, ya que allí confluyen todos los menores»*⁵⁰.

La perspective criminologique à la base de la doctrine de l'irrégularité sociale envisage, d'un côté, l'intervention prédominante de l'État à partir du plan judiciaire et, de l'autre côté, l'éloignement des enfants de leur famille comme mesure réparatrice de la dysfonction. Il s'agit, rappelons-le, de mettre en place des dispositifs de socialisation subsidiaire afin d'éviter le danger pour la société.

⁵⁰ Torres, Osvaldo, *El Niño Abandonado en Chile. Herencia del régimen militar*, Arlequin, Chili, 1991, p.34

Les revers de la médaille de la protection : disqualification et tutelle

La protection des enfants en situation de risque social se traduit dans ce contexte institutionnel, par la séparation des enfants de leurs parents, à partir de l'internement dans les institutions de protection. Bien que la loi qui crée le SENAME désigne la famille comme le pilier de la société, une fois qu'elle ne remplit pas les attentes des modèles de socialisation réglés par l'État et l'ordre social, la famille est punie. L'internement devient ainsi un outil de punition et de criminalisation des familles.

La philosophie tutélaire traditionnelle, qui postule l'intervention de l'État face aux situations conditionnées par le profil personnel du sujet et qui légitime la politique criminelle pour aborder la protection de l'enfance en danger, se trouve renforcée dans cette nouvelle étape d'actualisation des institutions. Depuis la loi de l'enfance défavorisée de 1912 (*Ley de la Infancia Desvalida*) qui inaugure l'intervention publique envers les enfants en danger, jusqu'à la loi des mineurs de 1928 qui encadre les politiques tutélares en action et sera actualisée sous le mandat de Frei Montalva en 1967, le SENAME recueille la tradition de la philosophie de l'irrégularité sociale et la consacre sous un nouveau modèle de gestion.

Le SENAME institutionnalise la disqualification des compétences parentales des adultes en situation de pauvreté, la déstructuration des familles défavorisées et établit le déracinement familial comme mesure réparatrice des problèmes d'intégration socio-économique. Le soutien aux parents n'est pas envisageable, puisque c'est la famille elle-même qui est remise en question et ensuite criminalisée, dès qu'elle entre dans le circuit judiciaire de protection.

Dans la droite ligne de la tradition tutélaire, l'entrée dans le système dans ce nouveau modèle de gestion de la protection de l'enfance pauvre, implique une typification des mineurs et des leurs familles, qui a valeur d'identité et de stigmatisation : le mineur mendiant, drogué ou voleur qui provient d'une famille déstructurée et dysfonctionnelle. Ainsi, la configuration du système de protection à partir de la perspective de l'irrégularité sociale, entame des processus de disqualification sociale et de criminalisation des familles.

« Le concept de disqualification sociale renvoie au processus d'affaiblissement ou de rupture des liens de l'individu avec la société au sens de la perte de la protection et de la reconnaissance sociale. L'homme socialement disqualifié est

à la fois vulnérable face à l'avenir et accablé par le poids du regard négatif qu'autrui porte sur lui. »⁵¹

Bien que la stigmatisation des familles devienne une conséquence de facto, la prise en charge institutionnelle nous renvoie aussi à la volonté de protection des enfants ; l'éloignement traduit une stratégie de reconduction de l'avenir des « mineurs ». Ainsi, la dimension conservatrice-communautariste de protection de ceux qui sont en détresse, ici les enfants pauvres, croise la dimension morale de punition des « mauvais adultes », en disqualifiant les compétences parentales des adultes qui pratiquent une tutelle inefficace, soit sur le plan économique et/ou comportemental.

Placée sous ce paradigme, la protection spécialisée désarticule la société et divise la population entre les aptes et les non-aptés, fonctionnels et dysfonctionnels, intégrés et non-intégrés. Ceux qui appartiennent à la deuxième catégorie sont perçus en rupture de lien social autant par l'éloignement qu'implique l'internement, que par la stigmatisation sociale qui entraîne le placement d'un membre. Dans cette perspective, la disqualification des familles opère comme un mécanisme de protection tutélaire des enfants. La famille qui compte sur des ressources limitées pour assurer le développement de ses enfants, établit dans son sein une « relation circulaire de surveillance »⁵². Cet aspect pose une nouvelle dimension dans la relation de la famille avec l'État : elle doit surveiller ses enfants si elle ne veut pas devenir elle-même l'objet d'une surveillance.

Cette dynamique s'exprime notamment dans le cas des familles des secteurs populaires. La multiplicité des critères de danger concernant les enfants fournit la perspective de l'irrégularité d'une conception associée aux carences. Dans cet imaginaire, l'incapacité des parents à s'intégrer économiquement dans la société les empêchera de faire face aux besoins primaires de leurs enfants. De même, cette situation entrainera divers problèmes sociaux tels que la violence et l'alcoolisme entre autres, qui pousseront les enfants vers la mendicité et le délit. Cette conception traditionnelle de l'irrégularité sociale rencontre ainsi la conception concurrentielle de l'intégration marchande néolibérale, ce qui justifiera la protection résiduelle. L'irrégularité sociale est liée à la conception fonctionnaliste structurelle des sociétés qui assigne des rôles aux sujets dans un système donné. La société doit contrôler les comportements

⁵¹Serge PAUGAM, "Les formes contemporaines de la disqualification sociale", en : *CERISCOPE Pauvreté*, 2012. [en ligne], consulté le 20/01/2016, URL : <http://ceriscope.sciences-po.fr/pauvrete/content/part5/les-formes-contemporaines-de-la-disqualification-sociale>. P.1

⁵² Donzelot, Jacques, *La police des familles*, Les Éditions de Minuit, Paris, 2005, p.46

potentiellement désintégrateurs et établir un système de normes, d'objectifs et de sanctions. La pauvreté, dans ce cadre, agit comme un facteur de désintégration sociale car elle empêche la satisfaction des besoins primaires, notamment chez les enfants. Ce dysfonctionnement doit être corrigé à partir du système des normes afin de protéger la société. La pauvreté devient ainsi l'un des facteurs de danger social les plus ciblés concernant la protection de l'enfance.

2.2 De la protection comme contrôle de l'enfance prolétaire

L'énoncé de la loi du SENAME à propos de la fonction de la famille comme pilier de la société, fait allusion à celles qui sont intégrés au système des normes, des mœurs et des objectifs. La situation de vulnérabilité socioéconomique est perçue comme synonyme d'un dysfonctionnement qui menace l'ordre car elle empêchera l'intégration fonctionnelle.

Ainsi, dans cette approche, soit la famille est l'entière responsable de la socialisation des normes, soit elle devient un obstacle, parce que sans aucune ressource. Dans la perspective de l'irrégularité, la pauvreté configure le facteur de menace le plus évident pour le maintien de l'ordre. La sauvegarde des espaces de socialisation des enfants et son remplacement en cas de carence familiale devient une tâche prioritaire pour la société. L'État aborde cette mission de protection collective à partir du SENAME et promulgue dans son Règlement (Décret 356 de 1980) que son rôle de protection ainsi que de création des institutions chargées des mineurs, existe par subsidiarité.

Dans un contexte d'appauvrissement croissant de la société chilienne, notamment pendant la décennie de 1980, les carences économiques s'accroissent. La mendicité, la malnutrition, le décrochage scolaire, l'exploitation infantile font partie du paysage humain du nouveau pays. Les irrégularités sociales capturées par le système de prise en charge des mineurs se trouvent fortement associées aux problématiques sociales : les situations où les parents ne sont pas en condition d'assurer la subsistance. L'action du SENAME se configure en tant que réseau d'assistance des enfants en danger, à partir d'une perspective résiduelle de la protection. Donc, dans le contexte de massification des carences économiques, la cible naturelle est la famille pauvre : celle qui réunit les facteurs de risque objectif de carence matérielle ainsi que l'insuffisante capacité d'établir des normes, à cause de sa situation de pauvreté morale entamée par la désintégration sociale. Le réseau d'assistance devient ainsi un mécanisme de contrôle et

de surveillance de l'enfance pauvre, sous le contrôle du ministère de la Justice. Le profil du sujet ciblé par la loi est établi par rapport aux conditions socioéconomiques et culturelles.

Dans ce cadre, le SENAME possède la fonction d'isoler la problématique identifiée et d'appliquer des mesures de correction sociale. Le but de ses interventions est autant de corriger la problématique sur l'enfant-objet que de poser une action illustrative envers les parents défaillants. La conception de la famille pauvre inapte à élever ses enfants à cause des divers problèmes sociaux qu'elle rencontre en raison de sa précarité économique, est présente dans l'histoire de l'action sociale au Chili. Dans ce sens, la loi qui crée le SENAME se propose de « former les parents des familles », afin de protéger les intérêts de l'enfance ainsi que ceux du pays.

Les enfants qui arrivent dans le circuit du SENAME pendant la décennie des années 1980 sont, pour la plupart, en situation d'urgence socio-médicale, notamment liée à la malnutrition. C'est pour cette raison qu'existe aussi la demande spontanée des parents pour la prise en charge dans les programmes de jour, qui proposent un espace de séjour journalier et une alimentation basique. Les statistiques initiales du SENAME montrent qu'en 1989 au moins 36% du total des enfants pris en charge par le service pendant la décennie, sont entrés dans le système à cause de difficultés sociales qui ne sont pas en lien avec des situations ni de garde, ni de violence ni de délit (Torres, 1991). 63% des places du système sont fournies par des internats fermés et, dans ces institutions, l'on constate que parmi les entrées dans le système résidentiel à cause de problèmes dits de « garde », près de 40% présentent des soucis liés aux conditions de travail de la mère ou de l'adulte responsable (des journées longues, de longs trajets, etc.) sans lien avec une réelle situation d'abandon. Il s'agit donc d'enfants qui ne sont pas *stricto sensu* sujets de prise en charge du système (Contreras, 2001). C'est-à-dire, qu'au moins 17.184 enfants pris en charge par le SENAME à la fin de la décennie, l'ont été à cause des difficultés économiques de leurs parents et non pour des situations de protection. Ils ont donc été institutionnalisés exclusivement à cause de leur condition de pauvreté. Les deux tiers de la population infantile qui sont institutionnalisés pour des raisons de protection obéissent à des causes très vagues telles que des situations de garde altérée qui limitent le développement normal de l'enfant, facteur qui s'ajoute à la situation de pauvreté.

En décembre 1989, 48.003 enfants font partie du réseau d'assistance SENAME ; 63% d'entre eux sont internés dans le système des institutions fermées et 37%, dans le système semi-ouvert. 40% de la population prise en charge se trouve dans la Région Métropolitaine, soit 19.161 enfants, qui correspondent également à 41,9% des enfants en situation de pauvreté de la

région.⁵³ Ce cadre rend compte de la forte centralisation de l'intervention dans la région Métropolitaine qui, à son tour, concentre 32% de la pauvreté du pays et 31% des personnes en situation d'indigence, tandis que la région qui suit dans les chiffres (la VIIIème région) enregistre 17% de personnes en situation de pauvreté et 17% des personnes en situation d'indigence. À l'échelle nationale, la proportion des enfants (0-14 ans) qui font partie des groupes défavorisés atteint 33% des familles pauvres et 43% des familles indigentes.⁵⁴ La distribution des bénéficiaires est en relation avec la concentration de la densité de population, de la pauvreté et de la structure urbaine ou rurale de la population.

La priorité du système de protection se réalise notamment dans la gestion de l'enfance pauvre destinée à prévenir les dégâts qu'ils pourraient causer à la société. « *SENAME dit que les enfants qui sont en résidences ne sont pas les plus pauvres, mais on constate qu'ils sont bien les plus pauvres, parce qu'il s'agit de la famille dont personne ne s'est jamais occupé et quand on s'occupe d'eux, la solution est lapidaire, on leur enlève l'enfant, un point c'est tout* » expose Carry, experte dans le domaine de l'enfance, consultante à l'UNICEF et coordinatrice de secteur au Conseil National de l'Enfance. Bien que l'institution soit née dans le but d'unifier les interventions envers l'enfance en danger, à partir du moment où cette mise en place se réalise dans le cadre de la doctrine de l'irrégularité sociale, le système devient un programme résiduel qui fonctionne selon une politique de ciblage sur l'enfance pauvre. Le système « *établit des patches afin de contenir les possibilités de ruptures les plus frappantes* » déclare Francisca, membre de l'association des institutions collaboratrices.

La politique de la création du service est en continuité avec la logique de prestations existante en termes de contrôle de l'enfance pauvre. L'émergence du SENAME institutionnalise le phénomène : « *La logique de l'irrégularité sociale a été toujours à la base des services, pas avec la création du SENAME mais depuis toujours, mais ça se formalise avec la création du SENAME* », souligne Carla.

La question qui se pose alors est de définir ce qui a changé après la naissance de cette institution ? S'agit-il d'un simple changement bureaucratique ou d'une transformation du paradigme dans le cadre de la restructuration économique-politique du pays ?

⁵³ Torres, op.cit.

⁵⁴ Les données concernant la distribution par région et par âge de la pauvreté et de l'indigence sont extraites de : Mideplan, *Evolución de la pobreza y la indigencia en Chile : 1987-1996*, Chili, 1998.

3. La révolution technocratique

La création du SENAME en tant qu'organisme centralisateur provoque un changement dans la mise en place du système, en imposant la logique du marché pour la gestion de la protection spécialisée. Jusqu'en 1980, les subventions des institutions collaboratrices sont allouées selon des critères plutôt discrétionnaires et selon un budget global par institution. Il n'existe pas d'exigences techniques associées à la pratique mais un accord implicite entre les collaborateurs et l'État pour réaliser la prise en charge des enfants les plus démunis.

Auparavant, il n'y a guère de clarté par rapport à qui fait exactement quoi et pourquoi. Sur le plan technico-administratif, la création du SENAME permet : de créer un système de subventions, de transférer des institutions publiques vers le secteur privé, de mettre en place des conventions avec les institutions collaboratrices, de réduire l'action du niveau central, de mettre en œuvre la déconcentration territoriale, de cibler l'action du service et, finalement, d'incorporer un système d'informatisation (Alvarez, 1994).

La transformation la plus importante est la création du système de subventions, qui remplace l'ancienne gestion institutionnelle. Cela permet d'appliquer le principe de subsidiarité ainsi que de réguler les montants à attribuer aux institutions et les types de prestations demandées (ibid.), en opérationnalisant le ciblage et la privatisation des services. Ce changement assigne à l'État un rôle de régulateur des actions. Selon des expertes, il s'agit d'une transformation positive sur le plan administratif. Javier réfléchit à ce sujet : *« Avant, c'était un désastre. Quelques linéaments techniques sur la façon de soigner les enfants, pour que l'État donne de l'argent, sont établis fragilement à partir de 1966, entre autres, quel type de professionnels il doit y avoir, quel type de prise en charge et combien d'interventions par enfant ; tout ça n'était ni régulé ni standardisé. »*

Ainsi, le but de la création du SENAME en tant qu'organisme centralisateur est, en priorité, de mettre en place un système régulateur du rôle et des ressources de l'État, afin de maximiser l'investissement public concernant l'efficience et l'efficacité des interventions. Le scénario étant très opaque, le SENAME émerge comme un outil étatique pour réguler le rôle des privés dans les affaires publiques. Dans ce cadre, le SENAME fait partie de la vague modernisatrice du projet de marchandisation des secteurs sociaux. À partir de sa création, l'État définit son rôle, à savoir la prise en charge des établissements « par subsidiarité » (Décret 356 de 1980), ainsi que le rôle prioritaire des institutions privées dans la gestion de la protection des mineurs.

Lorsque la loi N°2465 crée le SENAME en 1979, le Décret 356 et ensuite le DFL 1385 (Décret ayant force de loi), tous les deux promulgués en 1980, vont établir les normes des modalités de subventions et de la prise en charge. En effet, le Décret 356 stipule que le SENAME « *stimulera, orientera, coordonnera et surveillera techniquement le travail que développent les entités publiques ou privées qui contribuent à ses fonctions.* »⁵⁵

Dans ce cadre normatif, le nouvel organisme central cherche, d'une part, à fixer les aspects techniques de l'intervention par rapport au fonctionnement des institutions et, d'une autre, à définir le rôle de ces dernières. Les lois vont établir la distinction entre les institutions collaboratrices et les *coadjuvantes* (celles qui vont aider l'État à remplir sa mission). Ce dernier statut fixe des conditions particulières pour certaines institutions qui n'entrent pas dans le cadre des collaboratrices mais dont le rôle n'est pas défini. Cette réforme du système de subventions introduit une nouvelle logique de relation entre les institutions privées et l'État concernant la prise en charge des services sociaux. La modalité de la subvention incorpore un nouvel élément car il n'entre pas dans la logique de la simple décharge des tâches à cause de la taille ou de l'inefficacité du secteur public. Dans ce cas, l'établissement du rôle protagoniste du secteur privé face au rôle subsidiaire de l'État, bien que sous le fort contrôle des ressources qu'exerce ce dernier, poursuit un but d'organisation sociétale des responsabilités. La conception des réformes répondant aux impératifs idéologiques est appliquée de façon orthodoxe, en installant les subventions comme un mécanisme qui génère et qui reproduit des défaillances. Ces dernières apparaissent à partir de l'imposition des logiques des avantages, de l'offre et de la demande, selon un schéma d'économie compétitive qui n'est pas centré sur la logique du bien-être mais sur l'attention massive (Alvarez, op.cit.). Selon Carry, « *La dictature subventionnera un ensemble d'acteurs qui observent les enfants en situation de précarité. On subventionne les privés* ».

Le rôle subsidiaire implique que l'État soulagera de façon marginale les compétences de lesdites sociétés intermédiaires. C'est-à-dire que ce sont les individus qui doivent de façon pérenne, à travers ces instances, se charger de trouver des solutions à l'organisation de la société et de ses problèmes. Dans cette perspective conservatrice, les individus doivent participer de la vie sociale à partir de certaines sociétés intermédiaires qui, à leur tour, doivent canaliser cette participation vers le niveau central. Il s'agit donc des corporations d'expression de besoins ciblés qui intercèdent entre la famille et l'État, sans faire appel à aucune idéologie politique (Guzmán, 1992).

⁵⁵ Notre traduction.

Ainsi, la régulation des transferts de soutien financier comporte un substrat politico-idéologique concernant la médiation des relations entre l'État, la société civile et le marché. Dans ce cadre, la vocation militaire initiale de conserver certaines compétences exclusives à l'État, en ce qui concerne notamment la gestion de l'enfance pauvre, est rapidement oubliée. En effet, on observe que le DFL 1385 de 1980 fixe comme attribution du SENAME la création et l'administration de centres fermés connus comme les maisons des mineurs. Cependant, ce décret est modifié un an après, à partir de la loi N°18047 qui « modifie le décret-loi 2465 », en donnant aux institutions collaboratrices la compétence de créer et de gérer aussi les maisons des mineurs.

Le SENAME, ainsi érigé en régulateur, transfère les attributions de gestion au secteur privé, en démissionnant du dernier créneau d'action exclusive de l'État du fait de sa vocation subsidiaire. L'action publique est ainsi constituée de l'ensemble des individus associés dans des sociétés intermédiaires à vocation sociale qui seront soutenues financièrement par l'État, en fonction de critères technico-marchands comme l'efficacité dans l'utilisation des ressources.

L'action philanthropique traditionnelle qui, en alliance avec l'État, était chargée de gérer le social, s'actualise grâce à l'organisation du réseau des institutions collaboratrices et se marchandise à travers la configuration de l'offre des prestations par subventions.

3.1 La surveillance par la technicisation

Le nouveau modèle de coordination centrale des subventions ne fait pas que transférer des ressources ; il crée également le rôle de régulateur et de surveillant. Ainsi le DFL 1385 oblige les institutions à établir des systèmes de registre et de fiscalisation : (les collaboratrices) *« devront rendre des pièces justificatives des dépenses pour les revenus perçus et mettre en place des livres et des registres ordonnés par le SENAME »*.⁵⁶

La subvention mensuelle par enfant pris en charge, en fonction du type d'intervention, configure un modèle marchand d'assignation des ressources. L'État établit un profil de bénéficiaire, une modalité d'intervention et ensuite fait appel au secteur privé pour gérer le service. Il s'agit d'une subvention à l'offre sous la forme de prix fixe.

La prise en charge est établie par rapport à trois fonctions : le diagnostic, la protection et la réhabilitation. À partir de ces missions, les institutions percevront des subventions fixes sous la

⁵⁶ Idem.

modalité de la définition du type d'intervention par enfant/mois. Ainsi, on observe que ce modèle « *est bâti sur une réforme libérale et se caractérise par une façon de transférer des ressources, fortement privatisé, qui s'effectue à partir d'une distribution judiciaire des bénéfices sociaux. C'est le juge qui décide* », analyse Micael. De l'avis de certains experts, il s'agit donc d'un « *système mercantiliste d'opération qui utilise l'adjudication des enfants* », comme le déclare Manuel, coordinateur des programmes nationaux pendant les gouvernements de la CPD.

De cette façon, bien que le transfert des ressources reste le mécanisme de relation entre le secteur privé et le secteur public - comme dans le modèle précédant la restructuration politico-économique -, il subit une variation par rapport à son sens. La subvention traditionnelle est liée à une certaine conception du rôle de la charité et de la philanthropie face aux problèmes sociaux ; l'État soutient ce dispositif à partir du financement des actions sans par autant jouer un rôle central. Les deux secteurs sont autonomes et font face aux impératifs sociaux en fonction de leurs capacités, de la demande existante et de la rentabilité des actions. En revanche, dans le cadre de la restructuration, l'État assume un rôle de contrôle de l'utilisation des ressources, à partir de la technicisation des critères d'assignation et de la surveillance des interventions. L'un des aspects les plus structurants de cette gestion sera l'incorporation d'un système informatique à partir duquel les subventions seront payées. Chaque institution est chargée de transmettre par la voie de programmes informatisés, les informations concernant les enfants pris en charge, pour effectuer sa demande de fonds. Ainsi, l'État ouvre un marché du social qui se régule par l'offre des services et qui est géré à partir de dispositifs techniques. Pour ce faire, le SENAME configurera un tableau qui indique l'assignation des prix par enfant et par mois selon le type d'interventions. Pour établir cette classification de l'action sociale, l'organisme a recours à la construction d'une typologie de population qui recense les traits et les caractéristiques des enfants placés dans chaque type de programme. Ainsi, « *dans la réforme de 1981, il ne s'agit pas d'augmenter la quantité des subventions mais de les cibler dans de nouvelles catégories par rapport aux nouvelles tarifications* » déclare Orlando, expert en politique de l'enfance.

La diversification et la régulation de l'offre des services par type de problématique proposent donc un éventail d'interventions centrées sur les caractéristiques des mineurs repérés. On trouve dans le DFL 1385 des catégorisations telles que : « *Art. 4. d) Protection simple. Visant à prendre en charge les mineurs dont la situation irrégulière a un fort accent sociogénique*⁵⁷, tels

⁵⁷*Sociogénico* en espagnol : concerne les activités des personnes et des groupes, motivées par des valeurs et des forces sociales. En *Diccionario Médico*, disponible en: <http://diccionario.medciclopedia.com/s/sociogenico/>. Consulté le 29/01/2016. Notre traduction.

que les orphelins ». Chaque type d'intervention ouvre un marché pour un public ciblé qui dépend des caractéristiques repérées selon la perspective criminologique des mineurs. Toutefois, la décision de l'accès aux programmes de protection reste entre les mains des tribunaux. Dans une optique de régulation, le pouvoir judiciaire se voit dans l'obligation de confronter les nouvelles logiques à sa tradition conservatrice. « *L'effort de privatisation et de dérégulation entre en coalition avec les intérêts corporatifs judiciaires [...] parce qu'entre le danger moral, la base morale de la loi des mineurs et des enfants abandonnées délinquants, et le ciblage, il y a une certaine distance...* », déclare Micael. Pour parvenir à établir un accord avec l'ordre des magistrats, une commission du ministère de la Justice travaille, en 1977, pendant 12 mois avec la magistrature des mineurs. Les juges sollicitent la création d'un organisme central qui puisse assurer le cadre légal de leur mission et répondre à la demande d'intervention tutélaire (Alvarez, op.cit.).

La recherche d'efficacité et d'efficacités n'est pas au cœur de la demande de l'administration de justice mais plutôt le besoin de compter sur un organisme régulateur central qui assure la mise en place des mesures dictées. Le pouvoir du juge consiste à prendre des décisions par rapport à son jugement personnel moral-social et l'État est chargé d'appliquer les critères qu'il estime pertinents pour le respect des normes et le bon déroulement de la vie sociale. Franck, expert en protection internationale de l'enfance et représentant de l'Organisation des États Américains, affirme que la tradition « *est que le juge tranche selon ce qu'il estime être légitime, un point c'est tout* ».

Sous cet angle, la technification des décisions en relation à la réponse la plus adaptée tant à la situation de l'enfant qu'à l'intérêt financier des administrateurs du social, n'est pas tâche facile. Micael explique d'ailleurs que, dans ces processus :

« L'épreuve majeure de cette rupture est que le ministère de la Justice est dirigé par Rosende qui déteste les réformes néolibérales, dont il est l'ennemi. Il se réunissait avec la Cour Suprême et disait : Messieurs, ça, c'est fini. Ils répondent ainsi avec les composantes les plus dures du système étatique, tels que la mise en place de modalités de protection dans les prisons d'adultes ».

En effet, entre 1980 et 1989, on constate une augmentation de 51% des enfants envoyés dans les centres pénitentiaires, soit près de 8.000 enfants par an (Alvarez, op.cit.). En 1989, environ 48.000 enfants sont placés dans des centres du SENAME et près de 9.000 dans les prisons.

Quant à l'impact de la technocratisation des interventions sur les organismes collaborateurs, on observe qu'il engendre également des problèmes sur le plan de la mise en place. D'un côté, les linéaments techniques concernant le contrôle des résultats des interventions à partir de la régulation des programmes, pose problème aux traditions d'un savoir-faire consolidé pendant plus d'un siècle. L'exigence des comptes rendus, tant sur le plan financier que technique par rapport au ciblage, impose une logique qui en s'avère étrangère aux exécuteurs et qui provoque des résistances. À ce sujet, Franck relate :

« Les choses ne peuvent pas s'éliminer juste comme ça. La plupart des institutions collaboratrices possède une longue histoire et tradition. Des confréries religieuses et philanthropiques (depuis une place souterraine, parce que l'opposition au régime est dangereuse à ce moment-là) continuent à appliquer des façons de faire et de prendre en charge les filles et les garçons conformes aux canons traditionnels. Malgré le fait que le régime a essayé de créer des manuels de normes pour guider les institutions, tout reste relatif, parce que la norme est envoyée sous forme d'imprimés, depuis le niveau central, sans aucune formation ni travail avec les opérateurs ».

Si la technification du secteur prend forme sur le plan de la régulation centrale, la logique technique du social rencontre des résistances ainsi que des problèmes d'opérationnalisation des résultats, à cause des pratiques traditionnelles installées. Dans ce sens, il s'agit là d'un point critique de l'inflexion néolibérale : la technicisation de la gestion impose des pratiques opérationnelles standardisées dans le domaine administratif qui cohabitent avec des pratiques traditionnelles en termes d'intervention psychosociale. Il s'agit de la configuration d'un modèle qui combine l'innovation et la libéralisation des critères des dépenses dans un cadre conservateur-tutélaire de prise en charge de la protection des enfants. Voici la plateforme de continuité disruptive dans laquelle se situe la reconfiguration du social néolibéral. C'est-à-dire que la conception de l'irrégularité sociale se combine à la régulation marchande des collaborations dans la gestion des services, tout en actualisant l'alliance historique publique-privée à partir du rôle régulateur de l'offre.

Le contexte d'autoritarisme facilite la tâche d'imposition des nouvelles logiques et de la nouvelle institution régulatrice. Il s'agit d'une transformation qui, bien qu'elle permette d'organiser les interventions à partir de la même philosophie d'action, impose des façons de

faire sur le plan administratif qui détonent dans un terrain de traditions, déclenchant des tensions que nous allons analyser ci-dessous.

3.2 Distorsions et perversions de la protection marchande

Le nouveau système de gestion de la protection des enfants défavorisés permettra donc de mettre en œuvre un modèle de gestion de l'enfance en difficulté qui, par le biais de la reconfiguration administrative du secteur et de la reformulation budgétaire des ressources, canalisera la transformation de la philosophie du social. La gestion marchande de la protection transforme l'intervention résiduelle en créneau d'intervention privée et les enfants en situation de risque social, en sources dynamiques des ressources.

Dans la mise en place du système de régulation de l'offre, l'État dépense des montants importants, au début de la création du SENAME. Cependant, la participation de l'État selon la formule des subventions diminuera progressivement jusqu'à la fin de la période militaire. Cet aspect semble cohérent avec l'augmentation des dépenses observable vers les années 1980/1981, en rapport à la mise en place des réformes sociales, notamment le plan de 7 modernisations. En effet, pendant cette période, le Chili compte parmi les pays latino-américains qui dépensent le plus pour les secteurs sociaux.⁵⁸ Cependant, cette hausse de l'investissement diminue à partir de 1983, en partie à cause de la crise économique, en partie à cause de la notion de clôture des réformes, donc de finalisation de l'investissement.

On constate ainsi que les ressources assignées par le SENAME aux institutions collaboratrices, c'est-à-dire au réseau des institutions agréées qui reçoivent les subventions de l'État, enregistrent une baisse considérable jusqu'en 1989, à la fin du régime. Le gros de l'enveloppe est destiné à financer les organismes privés qui gèrent les services.

Nous pouvons observer cette évolution dans le tableau suivant :

⁵⁸ Références : <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/8/4648/gastosocial1.htm>. Consulté le 29/01/2016.

Tableau N°2
Montant des transferts du SENAME aux institutions collaboratrices
au titre des subventions 1980-1989

ANNEE	MONTANT (en CLP)	INDICE
1980	7.052.441.314	100
1981	19.050.888.374	266
1984	12.105.740.376	166
1986	9.066.982.945	128
1989	8.012.114.738	112

Source : Données SENAME, 1990, citées par O. Torres, 1991.

Étant donné que 1980 est l'année de création de l'organisme et que 1981 est l'année de mise en place générale du nouveau système des subventions, on observe que l'indice 100 qui correspond à l'année 0, est multiplié par 2,6 l'année 1 et ensuite chute radicalement à partir de 1984, au point de revenir à son montant initial, de 1989 jusqu'à la fin du régime. Au même temps, depuis 1979, la couverture augmente exponentiellement, passant de 32.306 enfants pris en charge à 48.149 enfants en 1983, comme conséquence de la libéralisation du système des subventions et de l'augmentation de l'offre. En 1989, 48.003 enfants sont dans le système, (Alvarez, op.cit) dont une augmentation de 48% des bénéficiaires, soit une augmentation de 12% de l'indice initial. C'est-à-dire qu'il y a plus d'enfants institutionnalisés qu'au début du système SENAME avec moins des ressources.

Ce phénomène placera les institutions collaboratrices et, par rebond, les enfants institutionnalisés, dans des situations désastreuses. Ainsi le système « *s'écroule parce qu'avec la crise de 1982, les subventions sont gelées [...] et les institutions vont vivre dans l'adversité en raison de la pénurie économique* », affirme Franck.

La réduction des ressources concernant l'offre ainsi que le transfert des institutions publiques vers le secteur privé, installeront de facto un système de « sélection » des bénéficiaires au sein des institutions collaboratrices. Les enfants en situation de très grande complexité ou atteints de problématiques lourdes ne sont pas pris en charge. Les conventions sont signées à partir d'une:

*«serie de requisitos en relación a los niños que atenderían, donde se privilegiaba a los menores que presentaban menos problemas. [...]Esta realidad generaría una serie de dificultades en el sistema [...] y específicamente, se postergaría la asistencia a niños que presentarían mayor daño (y que son los más necesitados), institucionalizando su marginación».*⁵⁹

Les institutions connaîtront des situations de précarité importante, au point que le SENAME constate des conditions d'urgence à l'intérieur même des internements (Torres, Ibid.). Dans ce type d'institutions, étant données les *« formes de prise en charge plus précaires, on dit que la norme requise pour ces enfants est inférieure à la normale car ils sont plus chers. Il faut qu'ils les accueillent et qu'ils les nourrissent seulement un peu »*, nous explique Micael.

Par ailleurs, cette précarité du système provoque une diminution des incitations à la sortie des cas les moins complexes. Selon les statistiques, on observe des périodes d'institutionnalisation de plus de 5 ans pour au moins 20% de la population prise en charge, tandis que près de 50% des enfants y restent plus d'un an (Contreras, 2001). 70% des enfants sortent du système parce qu'ils ont atteint l'âge limite de prise en charge ou sur décision du juge. En effet, le maintien d'un enfant déjà contrôlé et en bon état de santé général est plus rentable (et gérable) que l'entrée de nouvelles situations d'urgence. *« Quand on avait un enfant sain et qui était déjà habitué aux règles du jeu, le but était d'essayer de le garder jusqu'à ses 18 ans. Ensuite on ne prend plus personne car c'est déjà complet »*, expose Franck.

La précarité du système impose donc une logique de survie aux institutions qui vont centrer leurs critères d'intervention sur des domaines non-spécialistes et non-adaptés aux problématiques des mineurs. Cette situation privilégiera surtout les situations qui renforceront le caractère résiduel de la protection adressée aux pauvres.

Non seulement la technisation du modèle ne modernise guère l'action sociale, mais elle consolide la conception tutélaire en raison du soutien subsidiaire et insuffisant de l'État, tandis que se marchandise le rapport de la collaboration traditionnelle entre le secteur privé et public. L'effet pervers est que ce système résiduel finit par marginaliser les enfants les plus en détresse parmi les plus démunis, afin de créer un système plus efficace de protection.

Ainsi, la fusion entre marché et technocratie qui reconfigure le système de tutelle centralisé, provoque une restructuration fonctionnelle d'un système résiduel précaire, ancré sur une approche traditionnelle de contrôle de l'enfance pauvre et de ses familles, au travers des

⁵⁹ Alvarez, op.cit., p.274

mécanismes de protection étatique. La transformation marchande permettra, de cette façon, de rendre plus effective la régulation des comportements des familles, au détriment de l'intérêt des enfants remplacé par les intérêts de protection de la société conservatrice.

4. Les tensions de la protection résiduelle : le modèle de l'échec

L'analyse des réformes du secteur de la protection spécialisée pendant la dictature nous interpelle sur l'un des aspects caractéristiques de la restructuration du modèle de l'État social, à partir de la reconfiguration politico-économique. De toute évidence, ce secteur social exprime les tensions les plus frappantes de la période des transformations : la tâche de libéraliser un domaine de l'intervention sociale sous-tendu par les vieilles philosophies de la tutelle. En effet, la proposition d'un système de protection qui se modernise sur le plan de la gestion et adopte la régulation du marché pour établir les rapports entre l'État et ses collaborateurs, s'enchevêtre avec la distribution judiciaire de la protection placée, elle, sous l'approche de la tutelle et de l'irrégularité sociale. L'État subsidiaire du néolibéralisme chilien s'impose dans le mariage de l'approche-résiduelle orthodoxe et de la tradition conservatrice-communautariste de la nouvelle charité.

Ainsi, la réforme de la protection spécialisée pose un modèle de gestion de l'enfance pauvre que se trouve au croisement de deux logiques : d'un côté, la gestion marchande de la distribution des ressources pour la protection résiduelle ; d'un autre côté, la gestion socio-criminologique de la tutelle. La doctrine néolibérale s'impose sur la doctrine de l'irrégularité sociale, en ce qui concerne la distribution des ressources publiques mais pas sur les pratiques d'intervention envers les enfants. « *Un modèle pur de néolibéralisme, dans son fonctionnement quotidien, entre en collision avec l'héritage du passé* » analyse Francisca, experte en enfance et représentante des institutions collaboratrices.

Cet aspect génère une tension car l'imposition de la marchandisation de la gestion financière et politique du secteur, accompagnée d'un processus progressif de technicisation, n'aura pas pour but de déstructurer la logique de la tutelle qui régit la distribution des droits à la protection. Au contraire, la configuration du système s'établit sur la loi des mineurs existante et n'en transforme « que » les aspects administratifs.

Le nouveau cadre normatif qui régle la gestion consolide la conception traditionnelle de l'enfance pauvre sous la perspective de l'irrégularité sociale. Il articule en effet la vision de l'État résiduel sur le plan de l'action sociale avec la philosophie des enfants résiduels, objets de l'intervention publique. Ainsi, les réformes de la conception de la participation de l'État à cette époque, sont le résultat du mariage insolite qui configure la dictature : les secteurs des économistes issus de l'École de Chicago, tenants des théories de Hayek et de Friedman, alliés aux militaires de tradition conservatrice et chrétienne.

« C'est-à-dire, il existe une coïncidence concernant les ressources pour les prises en charge. Un groupe des privés veut augmenter les ressources et cibler une population, mais entre la notion de danger moral, la base morale de la loi des mineurs, des enfants délinquants, et le ciblage qui pouvait se concevoir depuis le bureau de Planification, il y avait une longue distance... », réfléchit Micael.

Tous les acteurs socio-politiques sont en recherche d'un nouveau Chili. Pour les uns, les modernisateurs néolibéraux, les réformes représentent une nouvelle conception de la société régulée par le marché et ses logiques de concurrence naturelle. Les autres, les militaires - ou en tout cas une partie d'entre eux - envisagent quant à eux un pays réhabilité des fléaux sociaux comme la misère et l'étatisme, dans une conception morale de la famille et de la protection publique. C'est de l'alliance de ces deux groupes que naît le modèle qui, sur le plan économique, suppose et intègre partiellement un stéréotype d'individus dont les rapports à la société sont fondés sur la réussite personnelle, la concurrence généralisée et la disposition à s'intégrer au marché, entre autres. Néanmoins, le modèle chilien incorpore à ces attitudes de l'homme néolibéral, des valeurs traditionnelles liées à la religion et à la tradition des élites civico-militaires (Araujo et Martuccelli, 2012).

Dans ce cadre, la technicisation des décisions, la régulation de la distribution des ressources publiques et le retrait de l'État en termes d'exécution, s'articulent sur le plan du marché avec les acteurs du monde traditionnel de gestion de l'enfance pauvre, cette fois-ci transformés en collaborateurs agréés. Ainsi, la privatisation de la protection se consolide sur deux acteurs : bien que la famille se trouve renforcée comme le pilier de la protection, lorsqu'elle est en défaillance de son rôle, ça sera l'État ou le monde privé philanthropique qui gèreront les dysfonctionnements.

« Quand la plupart des politiques néolibérales étaient mises en place sur le plan économique, et ça démarre dans d'autres domaines, le symbole de l'enfance et la création du SENAME, qui naît clairement dans une approche de comment se conçoit l'État subsidiaire à ce moment-là. Le SENAME travaillera avec l'offre privée qu'il subventionnera, selon la loi formulée à cet effet. Il s'agit de l'un des rares exemples dans la région d'Amérique latine, où un service est créé pour appliquer une forme de conception du rôle de l'État », déclare Franck.

Ainsi, en continuité avec la structure de distribution inégale des droits sur laquelle repose l'État social chilien depuis le début du XXe siècle, la famille et l'alliance publico-privée composeront les bases de la gestion du social. Sur ces caractéristiques, le régime militaire introduira des inflexions néolibérales, à savoir, la marchandisation du social et la technicisation progressive de l'intervention.

La collaboration publico-privée fonctionne selon la même formule de séparation des fonctions, cette fois-ci, gérées selon les critères du marché pour l'assignation des ressources, abandonnant les critères arbitraires de la logique d'assistance. La réforme libérale de la protection spécialisée produit un système de régulation de l'offre et de libéralisation des subventions publiques, qui vient consolider un modèle d'intervention existant sur le plan doctrinal. Cette protection se renforce dans le réseau d'accès aux droits de l'assistance, en divisant la catégorie de l'enfance entre mineurs de non-droits et enfants fonctionnellement intégrés.

Ainsi, le SENAME naît comme un système hybride, *« tel un mélange où la logique de marché ne s'impose pas absolument »* souligne Manuel. La logique marchande de la gestion administrative de l'intervention résiduelle alliée à la gestion doctrinale de la tutelle des mineurs, donnent origine au système néolibéral chilien de gestion sociale de l'enfance pauvre. Le système émerge dans la tension entre la vision conservatrice-tutélaire des enfants et la perspective technico-subsidiaire de la politique sociale. Cette tension se concentre sur le fait que la doctrine de la situation irrégulière ne reconnaît guère de capacités d'intégration sociale aux populations résiduelles telles que les mineurs, obligeant l'État et la société à agir pour contenir ce secteur défaillant. Au contraire, la perspective néolibérale reconnaît dans le marché la voie d'intégration des individus au-delà des conditions sociales, grâce à la disposition individuelle à la concurrence et à la réussite, pour laquelle le mérite devient un axe crucial des opportunités d'intégration.

Ces deux perspectives donneront forme au modèle hybride de protection des droits des enfants pauvres axé sur l'assistance technicisée. La conception des droits héritée de la structure de distribution des droits est réactualisée sous le signe de la libéralisation et de la technocratisation du social, faisant place au travestissement de l'État social résiduel dans le contexte d'un nouveau pays : le Chili néolibéral.

Le SENAME devient l'organisme centralisateur de la protection publique des droits des enfants des familles défailtantes. Il représente le symbole de la punition des individus et des familles qui ont raté leur entrée dans le monde du marché. La protection devient ainsi le synonyme de l'échec de la société néolibérale militaire.

Chapitre 6

La santé de l'enfance au cœur de la mission militaire

Le domaine de la santé présente un intérêt particulier pour l'analyse des politiques sociales orientées vers l'enfance, menées depuis la restructuration économique et politique du Chili. La reconfiguration de la structure administrative ainsi que celle du système éducatif changeront certes la forme de l'État social, notamment son rôle dans la distribution des droits. C'est toutefois sur le plan de la santé que cette reconfiguration politico-administrative impliquera une transformation définitive : celle du scénario sanitaire de l'enfance.

La problématique de la mortalité infantile, liée aux divers comportements épidémiologiques de la population la plus jeune, engendre des conflits démographiques et sanitaires, au cours de la décennie de 1970. Même si la mortalité infantile diminue pendant la période de l'Unité Populaire, la lutte contre ce fléau a surtout lieu durant le régime militaire. Ainsi, en 1973, le taux de mortalité infantile est de 85,9 pour 1000 enfants nés vivants, dont 25,3 de mortalité néonatale (enfants de moins de 28 jours)⁶⁰.

La politique du régime militaire sur le plan de la santé infantile sera alors de combattre d'abord la mortalité, dans le cadre de la restructuration des services de santé à partir d'une réforme institutionnelle qui va déconcentrer et libéraliser la fourniture des services.

Dans ce chapitre, nous aborderons la question de la place de l'enfance dans la reconfiguration du rôle et de la forme de l'État concernant la protection sanitaire de la population. L'analyse est structurée autour de quatre axes : le premier présente la réforme générale des institutions de la santé et la transformation du système de protection, en particulier, tandis que le deuxième axe analyse la configuration du système stratifié. Le repérage des transformations institutionnelles nous permettra d'aborder le troisième axe, à savoir le processus de libéralisation et de privatisation de la provision des services de santé en lien avec les services

⁶⁰ Ces données sont publiées par l'Institut National des Statistiques INE dans son rapport : Instituto Nacional de Estadísticas, *Estadísticas vitales, Informe anual 2009*, Publication Annuelle, Santiago. Instituto Nacional de Estadísticas, Dirección Nacional, 2011, p.45

visant l'enfance. Le quatrième axe analyse les politiques pour l'enfance en lien avec le projet de développement du régime dictatorial.

1. La réforme du système

1.1 La définition de la réforme

Le système de santé reste inchangé pendant les premières années du régime. Le bouleversement qu'implique la rupture institutionnelle se traduit surtout par la réduction des dépenses et n'entraîne pas pour autant de transformations du régime existant.

En effet, les dépenses de ce secteur diminuent progressivement entre 1974 et 1979 - nous ne prenons pas en compte la chute de l'année 1976, due à la crise économique - jusqu'à la mise en place de la réforme, comme on peut l'observer dans le tableau suivant :

Tableau N°3
Evolution des dépenses par habitant du secteur santé

1974	100
1975	71,39
1976	59,07
1977	66,93
1978	68,75
1979	64,17

Source : Banque Centrale du Chili, Rapport décembre 1998.

Cependant, depuis le début du régime des vents de réforme soufflent dans les couloirs de *La Moneda*. La chute des dépenses du secteur se présente comme la conséquence manifeste de la réduction générale des dépenses pratiquée à partir de 1975 et sera ressentie d'autant plus brutalement que, pendant la période précédente, l'investissement sur la santé avait atteint des chiffres importants : environ 21,5% des dépenses sociales. En 1974, le budget du secteur de la

santé provient de : 61% dépenses sociales, 19% des contributions et 19% des charges patronales (Molina, 2010). Ce scénario changera radicalement à la fin du régime.

Ainsi, à partir de 1974, le gouvernement central entamera des discussions dans le but de transformer le système de santé en place. Le Bureau de Planification (ODEPLAN), l'Ordre des Médecins et la Direction du Service National de Santé se réunissent pour produire un document intitulé « Système national des services de santé ». Ce texte propose une réforme institutionnelle qui recueille les propositions réalisées pendant la période pré-1970 (Molina, op.cit.) et qui fait suite à la conception de la loi sur la médecine curative de 1968, promouvant le libre choix et la libéralisation des services. De l'avis des acteurs, l'actuel système n'est pas fonctionnel dans l'économie de libre marché promue par les putschistes ; le document propose donc la création d'un modèle conformé par des institutions publiques, semi-publiques et privées.

La conception de la santé bascule de la perspective des droits stratifiés, propre à la matrice national-populaire, vers la notion de « bien » :

*« La salud no es un bien que se otorgue, sino que es adquirido por la población, lo que implica el derecho a recibir atención junto a la obligación de concurrir a su financiamiento, lo que es considerado un asunto fundamental dados los altos costos de la medicina, la necesidad de impulsar la medicina privada y el imperativo de la libre elección ».*⁶¹

Ainsi, les propositions qui émanent de la convergence des intérêts du gouvernement, des économistes et de l'Ordre des Médecins remettent au goût du jour des débats entamés depuis le début de la crise du modèle de substitution d'importations ISI, vers la fin des années 1950, autour de la viabilité d'un système étatique centralisé. Le général Gustavo Leigh, membre de la Junte Militaire, expose en 1974 les principes fondamentaux de la pensée dictatoriale, lors d'un congrès de l'Ordre des Médecins : « *Notre propos est de changer et de transformer les structures de la Santé [...]. On sait que pour l'État, dans la détresse actuelle des ressources, il est et il sera tout à fait impossible de financer la prise en charge de toute la population. Et les services publics ne seront jamais vraiment efficaces* »⁶².

⁶¹ Molina, Carlos, *Institucionalidad sanitaria chilena 1889-1989*, Santiago, Lom Éditions, 2010, P.181.

⁶² Leigh, G., cité in: Molina, Carlos, *Institucionalidad sanitaria chilena, 1889-1989*, Santiago, LOM, 2010, p. 176. Notre traduction.

La responsabilité privée, collective et individuelle s'installe comme un facteur de promotion de la protection de santé en accord avec la philosophie libérale impulsée par les économistes qui conseillent les militaires. Les gouvernants définissent la responsabilité individuelle comme la clé d'une transition vers un système de santé efficient :

«[...] la incorporación de la salud a la política económica de libre mercado en la que el pago de la atención de salud deberá estar de acuerdo a la capacidad de los ciudadanos para costearla y será proporcional a la renta del grupo familiar, desapareciendo la gratuidad de los servicios y el concepto estatista y socializante [...], obligación apenas para los casos de extrema indigencia.»⁶³

On le comprend, la diminution progressive des dépenses fait partie intégrante d'une transition vers un nouveau modèle de protection de la santé, qui distribue de nouveaux rôles à l'État et aux individus.

Vers 1979, la réforme du système est mise en place dans le cadre du Plan des Sept Modernisations. La reconfiguration du modèle étant globale et inscrite dans les axes de décentralisation des services ainsi que dans la réforme des systèmes de prévoyance, elle s'échelonne sur plusieurs étapes avant d'être considérée comme aboutie en 1985.

1.2 Les transformations institutionnelles

Une fois la santé définie officiellement comme un bien social à acquérir sur le marché des services sociaux, les transformations institutionnelles, c'est-à-dire les transformations du système et du rôle des acteurs impliqués, se déroulent sur des temps différents.

Le lancement de cette politique est donné par la promulgation du décret-loi N°2575 de 1979, qui incorpore les bénéficiaires du Service National de la Santé (SNS, l'ancien Secours Ouvrier) au régime de libre choix formulé par le Service Médical National des Employés (SERMENA). Cette mesure, d'une certaine façon, démocratise l'accès à la santé privée, jusque-là réservée aux fonctionnaires et aux salariés du monde privé, valorisant la capacité de paiement des

⁶³ Propos tenus par le général de l'aviation Herrera, 1975, in: Raczyński, Dagmar, "Reformas al sector salud: diálogos y debates", *Estudios Cieplan N°19*, Santiago, 1983, p.5.

individus dans le but d'assurer la protection de leur santé et traduisant l'esprit de la nouvelle philosophie des biens sociaux. Ce décret de loi établit en effet :

*« Le besoin et la commodité d'habiliter pour les bénéficiaires légaux du Service National de la Santé l'entrée dans le système médical établi par la loi N°16.781, comme une manière de généraliser le principe du libre choix pour ainsi réaliser l'un des principes premiers qui inspirent la politique sociale du gouvernement ».*⁶⁴

Dans le cadre de l'institutionnalisation de ces principes dans le système de santé, c'est ensuite le décret-loi N°2763 de 1979 qui met fin au modèle existant, à savoir le SNS et le SERMENA, pour créer le Système national des services de la santé et le Fonds national de la santé. Dorénavant, le système est composé de 26 services de santé décentralisés. Le rôle de l'État consiste à *« coordonner et dicter des normes techniques aux prestataires des services publics et privés »*⁶⁵. Cette restructuration totale du modèle incorpore l'universalisation du libre choix, un système mixte de provision publique et privée, le paiement par prestation fournie, le financement mixte des services, pour ne citer que les aspects les plus importants. La fonction de l'État est alors *« d'assurer l'accès libre et égalitaire aux actions de promotion, de protection, de récupération de la santé et à la réhabilitation des personnes malades. »*⁶⁶

La nouvelle conception de la santé et du rôle qu'y joue l'État est consacrée sur le plan constitutionnel, en 1980, marquant ainsi la rupture définitive avec le système précédent. Paulina, pédiatre, spécialiste en politiques de la santé, conseillère des gouvernements de la Concertation et membre des think-tanks liés à la coalition de centre-gauche, affirme que :

« La restructuration du système de la santé définit le rôle de l'État en matière sociale et, dans les années 1980 avec la Constitution, la réforme du système incarne une nouvelle manière de comprendre la santé. Il s'agit là d'une rupture très importante, dans la mesure où la Constitution de 1925 reconnaissait le droit à la santé tandis que la Constitution de 1980 nous parle du droit d'avoir accès au système de santé. »

⁶⁴ Notre traduction. Décret-loi N°2575 de 1979.

⁶⁵ Notre traduction. Décret-loi N°2763 de 1979.

⁶⁶ Ibid.

En effet, la Constitution politique de 1980 - texte toujours en vigueur aujourd'hui - dans l'article 19, 9^e paragraphe, concernant le droit à la protection en santé, établit que : « *L'État protège l'accès libre et égalitaire aux actions de promotion, de protection et de récupération de la santé et de réhabilitation de l'individu [...] qu'elles soient fournies par des institutions publiques ou privées [...] chaque personne aura le droit de choisir le système de santé auquel elle veut adhérer* »⁶⁷.

À partir de ces réformes, le modèle chilien de l'assurance-maladie est divisé en deux sous-systèmes : (1) le Fonds National de Santé (FONASA), collecteur public des cotisations obligatoires et gestionnaire des prestations de libre choix, et (2) les Institutions de Santé Prévisionnelle (ISAPRES), assureurs privés créés en 1981 par le Décret-Force de loi, DFL N°3. La réforme de la santé est complétée par le décret-loi N°3500 de 1980 qui crée le nouveau système de prévoyance, mettant fin au système de collecte solidaire. On assiste à la naissance des groupes des Assureurs des Fonds de Prévoyance (AFP), ce qui installe le système de capitalisation individuelle qui libère les patrons et l'État du paiement de leur part dans la cotisation des retraites. La sécurité sociale est dorénavant placée sous la responsabilité individuelle des salariés.

Ainsi, le système de sécurité sociale, provoque une révolution du monde de la santé à travers le libre choix, la décentralisation et l'intégration des assureurs privés. Il s'agit de concevoir le système de santé autrement, de créer un système compétitif grâce à l'introduction de nouveaux mécanismes de financement, à la fixation des tarifs par service et à la fin de la gratuité. Ce système conçoit l'accès aux soins à partir d'un modèle complexe de stratification socioéconomique.

La réforme est achevée en 1985 avec la promulgation de la loi N°18.469 concernant les prestations de la santé. Cette loi augmente les contributions des salariés, qu'elle stratifie selon leurs revenus et établit le co-paiement des assurés. En 1989, suite à la réforme, le budget du secteur santé s'organise de la façon suivante : l'État y contribue à hauteur de 17%, les salariés à 81% et les patrons à 1,6%.

Le système de santé est désormais configuré comme un marché dynamique de biens sociaux.

⁶⁷ Notre traduction. Constitution de la République du Chili, 1980.

2. Stratification des droits et intégration marchande

Comme nous venons de le voir, à partir de la réforme, le système conçoit la santé comme un bien à acquérir sur le marché des services, mettant en avant l'initiative ainsi que la responsabilité individuelle dans l'action de protection.

En effet, la structure du Système National des Services de la Santé configure l'accès aux soins à partir d'un modèle de stratification socioéconomique très précis. Comme nous l'avons mentionné, le système est composé de 26 services de santé régionaux et de deux assureurs : d'une part, le Fonds National de Santé (FONASA), collecteur public des cotisations obligatoires et gestionnaire des prestations de libre choix, d'une autre, les Institutions de Santé Prévisionnelle (ISAPRES) qui gèrent les cotisations obligatoires de sécurité sociale des segments les plus aisés de la population.

La stratification de la population bénéficiaire, bien que déjà présente dans l'organisation antérieure des services de santé, change ici de logique. Le modèle devient un service unifié qui coordonne les assureurs privés et l'assureur public, dont l'affiliation à l'un des systèmes est facultative. Il ne s'agit plus d'une stratification d'accès aux services par rapport aux catégories socioprofessionnelles mais d'une stratification qui se réalise par la voie de la classification de segments de population qui établit les plafonds de couverture et de co-paiement en fonction des contributions individuelles.

Dans le système FONASA, il existe cinq niveaux de placement. Le premier s'adresse aux personnes en situation d'indigence pour lesquelles les prestations de soins primaires et d'urgence dans les établissements publics sont gratuites. À partir de cette catégorie, sont fixés les niveaux de participation financière en fonction de la situation socioéconomique de chaque individu. De leur côté, les ISAPRES essaient de capturer la population la plus aisée en fournissant de meilleures prestations dans le réseau des prestataires privés.

Dans ce cadre, il est intéressant de constater des différences importantes entre les sous-systèmes concernant les ressources et les modalités d'accès. D'un côté, on observe qu'en 1989, les bénéficiaires de FONASA représentent 76% et ceux des ISAPRES, 13,5%. Pourtant ces dernières concentrent 1,2% des dépenses totales de santé du PIB tandis que FONASA en concentre 2,1%, c'est-à-dire le double des dépenses pour une population presque six fois plus nombreuse. Ainsi, la même année, les dépenses par bénéficiaire atteignent 128.617 pesos pour

les usagers d'ISAPRES tandis que les dépenses par usager de FONASA sont de 43.193 pesos, soit environ trois fois moins que pour les premiers.⁶⁸ D'un autre côté, la probabilité de faire partie des listes d'attente est six fois plus élevée pour les usagers de FONASA tandis que le taux de consultation de médecins spécialistes des usagers des ISAPRES est le double de celui des bénéficiaires de FONASA⁶⁹. D'où les diverses critiques contre le système ISAPRE⁷⁰.

De cette manière, le nouveau système de santé chilien se configure comme un système segmenté et duel. Il est tout d'abord segmenté car le sous-système privé choisit ses usagers sur la base de critères qui permettent de maximiser sa rentabilité, tandis que le système public accueille sans sélection. Il est ensuite duel en raison du profil démographique-épidémiologique des usagers. Le système en place est, sans conteste, un système à double voie : l'une, pour les personnes en bonne santé, les jeunes et ceux qui possèdent une certaine capacité de dépense, l'autre, notamment pour les plus démunis, les personnes âgées et les malades. Le système écarte donc, à partir d'une réorganisation basée sur les assurances privées et publiques, le principe de solidarité sociale et intergénérationnelle.

La configuration des deux réseaux d'accès aux prestations de santé conserve la structure traditionnelle-historique d'accès aux droits, analysée dans la première partie. En effet, la configuration d'un système public stratifié par revenus qui comporte une composante d'assistance résiduelle, vient sophistiquer l'ancien système stratifié par catégorie socioprofessionnelle. La transformation néolibérale est une variante du système public qui segmente par niveaux d'intégration marchande. Un système qui place les enfants les plus pauvres dans le domaine de l'assistance, leur donnant des prestations universelles gratuites et qui renvoie les enfants des familles à plus fort pouvoir d'achat, vers les prestations payantes conventionnées avec le secteur public. Par ailleurs, les familles aisées auront accès aux prestations du réseau privé-payant à la carte.

Ce modèle de prestations des services de santé entraîne un changement tant sur le plan des prestations offertes au public que sur le plan de la gestion. Pour Jaime, expert des systèmes de santé à l'Université du Chili et chef du Département de nutrition au ministère de la Santé, « *il*

⁶⁸ Données disponibles in Titelman, Daniel, "Reformas al sistema de salud en Chile. Desafíos pendientes", en *Serie Financiamiento del Desarrollo N°104*, Santiago, CEPAL, 2000.

⁶⁹ Références de l'analyse comparatif des systèmes en: Velasco, Carolina et Henríquez, Josefa, "Radiografía del uso del sistema de salud en Chile (1992-2000-2013)", *Puntos de Referencia*, n° 407, Santiago, Centro de Estudios Públicos, 2015.

⁷⁰ Pour approfondir sur les caractéristiques du phénomène, voir: Comisión Asesora Presidencial para el Estudio y Propuesta de un Nuevo Marco Jurídico para el Sistema Privado de Salud, *Informe Estudio y Propuesta de un Nuevo Marco Jurídico para el Sistema Privado de Salud*, Chili, Decreto No 71 del 14 de Abril de 2014.

existe différents types de traitements qui varient si le public appartient au système privé ou public, et ceci est un élément net de rupture ». En d'autres termes, l'on assiste à l'installation de processus de disqualifications sociales liées directement à la mise en place du système duel privé-public de libre choix.

Les aspects mentionnés permettent de comprendre quelles sont les pierres d'achoppement du modèle. En effet, on observe que, dans la configuration du système duel, il existe des continuités sur le plan de la conception d'un système à vocation universelle, qui cohabite avec un système privé de prestations payantes. Cependant, la distribution de l'accès aux bénéfiques pour chaque secteur est définie par rapport à la classification socioéconomique de la population. La prise en charge publique de vocation universelle est restreinte à la population la plus démunie, notamment concernant les prestations des soins primaires et d'urgence ainsi que les soins préventifs envers les enfants les plus pauvres.

À partir de ce mécanisme de catégorisation de l'accès aux services de la santé, l'État réaffirme sa vocation subsidiaire tout en renforçant la responsabilité des individus et des familles face à leur protection, à travers une participation financière qui se fait par le biais des cotisations ainsi que du co-paiement. Avec ces réformes, la responsabilité financière se tourne vers l'individu et le type de soins qu'il recevra reste déterminé par ses revenus.

Bien que la réforme constitue un bouleversement de la situation existante, elle n'en reste pas moins une modalité mixte de la politique sociale, combinant prestataires privés et publics, prestations ciblées et prestations à caractère universel (notamment envers la petite enfance et la population en situation d'extrême pauvreté), mécanismes de marché et de quasi marché.

Ces tensions nous montrent la manière dont s'est construite l'architecture de l'État en fonction de la division des responsabilités entre l'État, le marché et les familles/individus, dans un contexte de reconfiguration globale des sphères socio-politiques.

Quant à cette modalité mixte de partage entre le secteur public et le secteur privé, les ambivalences sont plutôt l'expression de la vocation subsidiaire qui s'exprime dans la segmentation socioéconomique de l'accès à la santé. Pour ce qui est des créneaux non-concurrents donc peu attirants pour le secteur privé, il revient à l'État de s'en préoccuper. Ainsi Daniela, experte en politiques sociales et ancienne conseillère des think-tanks des gouvernements de la Concertation des Partis pour la Démocratie (CPD), explique que :

« Tant que le modèle économique n'était pas encore consolidé, on avait encore plusieurs aspects qui maintenaient l'emprise étatique liée à la conception qu'avaient les militaires de la population, de la géopolitique, etc. Donc, bien

que dans les années 70, il y ait des éléments de privilège envers le secteur privé et ses acteurs, notamment sur le plan de la santé, en gros, on conservait la structure étatique. Puis il y a eu la mise en place du modèle de marché et l'État s'est ciblé sur les pauvres [...]. Cependant, ce modèle exigeait de se charger des aspects que les réformateurs ne voulaient pas prendre en charge tels que la nutrition et l'enfance. »

La configuration du système mixte reflète clairement les tensions à l'intérieur du gouvernement. Pour Oscar, expert en régimes de bien-être et politiques sociales, conseiller des organismes internationaux :

« Le conflit est très fort dans le domaine de la santé parce que le changement du système que le Chili avait jusqu'en 1980 ainsi que sa rupture, est le résultat d'un certain match nul. L'idée que les promoteurs de la réforme libérale avaient, était d'aller plus loin vers une privatisation du système de santé mais le système public a continué à fonctionner plus au moins comme avant, et ça, ça a été un conflit entre les militaires et les libéraux ».

Dans ce scénario de tensions dans la reconfiguration des prestations ainsi que dans l'accès aux services segmentés par revenus, combiné à une logique de concurrence au niveau de la captation des cotisations pour la couverture des interventions curatives, l'enfance reste à l'abri, sous la tutelle de l'État : soit grâce aux prestations gratuites du secteur public, soit grâce au transfert de fonds vers le système privé pour les prestations infantiles préventives. En effet, le secteur privé ne manifeste aucun intérêt à développer des actions préventives qu'il estime être historiquement du ressort du secteur public. Les soins des enfants se situant par définition dans ce domaine resteront donc un créneau étatique. À ce sujet, Paulina manifeste que *« quand le réseau des prestations privées s'est organisé, il n'y avait rien en direction des enfants. Cette population a toujours été dans le secteur public, jusqu'à aujourd'hui car les ISAPRES n'ont encore pas de forfaits de santé infantile et ça, c'est à cause de la segmentation de la population ».*

Ainsi la réforme s'achève sur le plan de la conception segmentée en consolidant une structure duelle de distribution de l'accès aux droits à partir de la vocation subsidiaire. Cependant l'action de l'État reste prédominante, notamment quant à la fonction régulatrice du système ainsi qu'en termes de couverture des bénéficiaires.

Dans ce cadre, il est intéressant de constater que malgré la restructuration marchande du système de la santé à partir de la réforme néolibérale, la forme que prend le modèle constitue un continuum de la structure du modèle traditionnel de l'État chilien. En effet, l'introduction des assurances privées, ainsi que des mécanismes de concurrence, dynamise le marché des services sans par autant reléguer l'État à un rôle marginal. Il reste fort en ce qui concerne la régulation du système, du marché et la couverture des bénéficiaires. De plus, l'alliance entre le secteur privé et public se consolide aussi, en actualisant l'un des traits de la structure historique de l'accès aux droits. C'est le point que nous allons maintenant aborder.

3. La libéralisation du marché de la santé

La mise en place de la réforme du système de santé et la configuration du système mixte se réalisent à travers un processus de libéralisation, c'est-à-dire par l'introduction du principe et des mécanismes de concurrence dans des secteurs jusque-là largement réservés au monopole public. Ce processus se caractérise par l'utilisation d'un modèle complexe de prestations qui, sur le plan des prises en charge, configure deux réseaux : le réseau public institutionnel conformé par les hôpitaux et les centres primaires territoriaux et le réseau privé des institutions de libre choix. La libéralisation se réalise par la configuration de ces réseaux ainsi que par l'introduction des mécanismes de financement tels que la subvention à la demande et à l'offre. Les deux réseaux collaborent dans la prise en charge des cotisants du fonds public (FONASA) et du fonds privé (ISAPRE).

Le réseau public connaît l'un des changements les plus importants depuis sa création. À partir de l'organisation des services régionaux, la gestion des institutions se décentralise et les centres des soins de santé primaire se municipalisent. Les soins de base territoriaux étant décentralisés, c'est un modèle de gestion mixte qui se met en place à travers les Corporations Municipales de Santé, organismes privés de gestion des services publics. On assiste ainsi au changement de contrat des propriétaires des services (Vergara, 2007). La justification du régime pour instaurer la réforme, notamment la municipalisation des soins primaires, est de faire face aux défaillances du secteur et de le rendre plus efficient. L'alliance du secteur public avec le monde privé est actualisée par le recours au secteur marchand. Les services privés se multiplient donc par le biais de la création d'organismes privés de gestion publique tels que les corporations municipales.

Le décret ayant force de loi, DFL 1-3063 de 1980, promulgue le transfert de la gestion des établissements de soins primaires (urbains et ruraux) aux mairies. *«Este traspaso implicó que las municipalidades debieron asumir la totalidad de las acciones de atención ambulatoria de nivel primario dentro de su área jurisdiccional, quedando los Servicios de Salud abocados a operar el nivel secundario-terciario de hospitales y centros de especialidad»*⁷¹. La municipalisation des services s'accompagne de la réforme des mécanismes de paiements qui crée la FAPEM (Facturation des prises en charge municipales), système qui cherche à mettre fin au budget global historique pour le remplacer par les subventions à la demande.

Bien que le système soit en place à la fin de la décennie des années 1980, on observe que *« ce modèle chilien de gestion locale, municipale, présente plusieurs tensions car les déficits étant énormes, l'État doit intervenir »*, précise Manuel, coordinateur des programmes de santé infantile pendant le gouvernement de Mme Bachelet. De cette manière, le niveau central continue à jouer un rôle fondamental.

Les problèmes que rencontre ce processus de municipalisation sont nombreux : la diminution des transferts monétaires à partir de 1983, la fin des carrières fonctionnaires des salariés, la faible coordination entre les mairies et les services (Jiménez de la Jara, 1991). Ainsi, la municipalisation se fera dans le contexte difficile des années 1980 : *« La crise économique des années 80 a provoqué une perte de vitesse des réformes justement parce qu'il n'y avait pas de ressources pour les soutenir »*, explique Oscar.

Le processus de municipalisation des services des soins primaires se déroulera donc dans un contexte de grandes difficultés tout au long de la décennie ainsi qu'au milieu des critiques. L'Ordre des Médecins évalue la situation en disant qu'ils observent :

«[...] las múltiples e insalvables dificultades que muestra la administración municipal de los consultorios, los que se arrastran desde su creación [...]. Cabe mencionar, como ejemplo: la rotación de profesionales, la anarquía de salarios, la multiplicación de la burocracia, el desfinanciamiento crónico, la falta de coordinación entre atención primaria y secundaria, la dificultad para hacer

⁷¹ Celedón, Carmen; Guzmán, Marcela; Oyarzo, César; Espinosa, Consuelo; Galleguillos, Sylvia; Rodríguez, Darío et Boitano, Angela, « Descentralización financiera en el sector salud. La política y su implementación », en: Raczynski, Dagmar et Serrano, Claudia, edit. *Descentralización. Nudos críticos*, CIEPLAN et Asesorías para el Desarrollo, Santiago, 2001, p 280.

cumplir las normas técnicas, los problemas de transparencias en la gestión, los conflictos y, sobre todo, la inequidad en la atención de los más necesitados.»⁷²

Bien que le processus de municipalisation soit l'un des piliers de la réforme, il pose aussi des problèmes à l'intérieur du gouvernement. L'ancien ministre de la Santé (1983-1986), Winston Chinchón, l'un des ténors de la mise en place du processus, affirme: «*A fines de los 80, como ya terminaba el gobierno militar, hubo una ola de traspasos que se hizo muy a la rápida, sin preparación de los municipios ni de los Servicios de Salud, convirtiéndose en adversarios*». ⁷³ Les critiques concernent les initiatives de privatisation, soit à travers les transferts aux organismes de caractère privé liés aux municipalités soit à travers la facilitation des processus de transferts postérieurs aux privés particuliers. «*La estrategia de municipalización de la salud, [...] una manera encubierta para iniciar la privatización de los sistemas de salud, ya que luego del traspaso de los establecimientos de salud a los municipios, posteriormente se podría realizar la transferencia a privados.*» ⁷⁴ En effet, au-delà des transactions postérieures, le transfert de la totalité des prestataires des soins primaires se réalise à partir de la création de corporations privées. La gestion privée des services au sein des mairies détermine les caractéristiques principales de la reconfiguration du système, créant ainsi des services publics de gestion semi-privée à partir de l'assignation de subsides marchands depuis le niveau central. Paulina nous explique :

« Le rôle de l'État est réduit par l'apparition des fournisseurs privés, au sein desquels les mairies deviennent un fournisseur mixte, parce qu'elles ont une structure publique mais les corporations de la santé et de l'éducation sont privées et gérées depuis la structure et la gestion du secteur privé. Donc seules les orientations techniques restent publiques, placées sous le rôle garant des autorités sanitaires, en ce qui concerne la définition des objectifs et des délais d'exécution. »

⁷² Colegio Médico de Chile, "Reforma de Salud, Proyecto País", Colegio Médico de Chile, Chile, 2003, en: Bass, Camilo, "Modelo de salud familiar en Chile y mayor resolutiveidad de la atención primaria de salud: ¿contradictorios o complementarios?", en: *Medwave*, Décembre, 2012, p.4. Disponible sur <http://www.medwave.cl/link.cgi/Medwave/Revisiones/Análisis/5571>, consulté le 03/02/2016.

⁷³ Chinchon, Winston, in: Araya, Ema, "La salud en dictadura: privatización insalubre", en *Archivo Chile-CEME*, Santiago, 2006, p.2

⁷⁴ Bass, *Ibid.*

Le transfert des services implique aussi d'investir dans la mise en place du système ainsi que dans la mise en marché des services, dans la nouvelle logique des subventions à la demande, en pleine chute des dépenses publiques et au détriment des autres domaines du secteur santé. Hernan, chargé de la formulation des programmes de nutrition et des politiques de santé pour l'enfance pendant le gouvernement militaire et conseiller de la Junte Militaire, nous explique que cette réforme « *était seulement possible dans une dictature, parce qu'il fallait ne plus investir dans des hôpitaux pour développer un réseau d'attention des soins primaires* ».

Cette municipalisation pose tant des problèmes entre les différentes structures que des problèmes d'équité dans la qualité des services entre les territoires, à cause des inégalités de leur capacité d'investissement dans les prestations (Bass, 2012 ; Téllez, 2006 ; Vergara, 2007).

« Les mairies qui reçoivent moins de dépenses de l'État, à partir des assignations en fonction du nombre d'habitants, vont opérer avec les possibilités de développement qu'elles ont, donc rien n'assure aux Chiliens que le système des soins primaires est uniforme, car il dépend de la qualité et des ressources de la mairie où chacun habite ». (Manuel)

Ainsi, les villes les moins nombreuses et/ou celles qui reçoivent moins d'argent de leurs contribuables, auront plus de difficultés à assurer les services. « *Se produce la autonomía de una porción de la salud del gobierno central, lo que origina una inequidad entre unos pocos municipios con más recursos en desmedro de la mayoría pobre.* »⁷⁵

La population la plus touchée par l'inégalité des services due à cette politique de municipalisation est l'enfance qui habite les villes les plus pauvres, car la totalité des prestations adressées à ce segment se trouve entre les mains des services de gestion municipale. Les services de soins primaires ont pour cible prioritaire la prise en charge préventive de l'enfance. Hernán explique qu'il fallait « *développer un réseau de soins primaires parce qu'on devait démarrer non pas avec les enfants malades, mais avec les enfants sains. C'est ainsi que l'on a développé le Contrôle de l'Enfant Sain* ». Ainsi, Paulina affirme que :

« Le changement de la décentralisation en faveur de la régionalisation et de la municipalisation, pour le système de santé est hyper fort. Ça a touché notamment la structure de la prise en charge de l'enfance au Chili, parce qu'il n'existait

⁷⁵ Bass, Ibid., p.4.

pas de programmes infantiles, c'est une invention de l'époque qui se formule à la fin des années 1970 ».

De cette manière, l'enfance devient la population prioritaire de cette reconfiguration administrative des services ainsi que des interventions vers les populations ciblées. La municipalisation, non seulement reconfigure la forme des services ainsi que le rôle de l'État sur le plan global, mais se traduit aussi par la privatisation de la protection universelle de la santé infantile au Chili.

La réforme qui donne origine à l'émergence des assurances privées ainsi qu'à la municipalisation des services de santé des soins primaires est fondée sur la conviction que le marché et le secteur privé ont la capacité de mieux gérer les services à partir des mécanismes de concurrence. Cela implique donc la création d'une batterie de dispositifs qui facilitent la coordination des prestations et des transferts dans un but d'efficience.

La réforme devient un outil d'introduction des critères d'efficience, d'efficacité et de compétitivité qui s'affirme dans une conception du rôle résiduel de l'État. La technocratisation de la santé publique permet la gestion marchande car elle impose la technification des critères d'intervention et de financement et elle facilite la configuration du rôle résiduel de l'État sur le plan de l'intervention, au point qu'il devient le grand surveillant de la protection. Dans ce cadre, la technocratisation de la santé permet donc de consolider l'alliance entre le secteur public et privé, de libéraliser la gestion, de rendre les services marchands et de réduire la participation de l'État pour concevoir de nouvelles formes du public.

4. La santé de l'enfance dans le Chili néolibéral

Sur un plan symbolique, pour la dictature militaire, les enfants sont le noyau de l'intervention, car ils sont l'espoir d'une nouvelle société qui effacera les traces du socialisme. L'objectif de construire un nouveau pays moderne, développé et libéral, implique la formation de générations conformes à ce projet.

Hernán, ancienne autorité sanitaire du gouvernement militaire et conseiller de la Junte pour les affaires sociales, se souvient des premières discussions à propos de la configuration des

programmes sanitaires envers l'enfance : « *On disait avec Gustavo, ce pays n'a pas guérison, on a une ressource humaine de merde mais il y a une possibilité, parce que si vous allez rester longtemps (en référence aux militaires), nous avons l'opportunité de former les nouveaux Chiliens* ». ⁷⁶

Sur le plan général des soins, cette priorité donnée à l'enfance se traduit par deux stratégies menées depuis le niveau central : le soutien aux initiatives philanthropiques et le développement de la santé primaire préventive envers l'enfance, outre les soins ciblés sur la mortalité infantile.

4.1 La *re-philanthropisation* de la protection des enfants malades

Tout au long de la dictature, on assistera à la manifestation d'un soutien prioritaire aux institutions philanthropiques émergentes. La philanthropie dans le domaine de la santé connaît un renouveau dans le cadre de la réduction du rôle de l'État, car « *los enfoques modernos de salud, al incluir una rehabilitación integral y tratamientos más complejos, no lograban encontrar sustento en el disminuido sistema sanitario.* » ⁷⁷ La privatisation des réponses concernant les soins des enfants malades vient remplacer la politique des soins étatiques diminuée par la baisse des investissements dans les hôpitaux, tout en maintenant la priorité sur ce segment de la population. La privatisation des réponses de la santé coïncide également avec la stratégie de privatisation de la prévention développée par la municipalisation des soins primaires. À ce sujet, Jaime exprime que « *l'État n'a plus un rôle fort dans les politiques publiques de la santé, donc bien qu'il y ait des programmes qui continuent et d'autres qui émergent, le modèle est différent et l'État cesse de participer sur plusieurs plans* ».

Cette stratégie de *re-philanthropisation* et de privatisation des réponses concernant les soins des enfants malades est, encore une fois, ciblée sur les populations les plus démunies. Ainsi, on assiste à la naissance de plusieurs institutions privées qui vont s'adresser aux enfants les plus en détresse, en termes de situation de santé et de condition socioéconomique.

Il s'agit de configurer le rôle subsidiaire de l'État, de n'agir donc qu'en l'absence d'une réponse des sociétés intermédiaires. L'émergence d'une philanthropie féminine liée au régime se traduit

⁷⁶ Gustavo Leigh, général en chef des forces aériennes du Chili et membre de 1973 à 1978 de la Junte Militaire, chargé du domaine social à l'intérieur de la Junte Militaire.

⁷⁷ Rojas, Jorge, *Historia de la infancia en el Chile Republicano 1810-2010*, Santiago, Junji, 2010, p.685.

par la prolifération des institutions et des initiatives dans les divers champs de la santé : depuis les « dames » de couleurs (les dames en rouge, en vert, en gris, etc.), en passant par les bénévoles qui prennent soins des malades dans les hôpitaux, jusqu'aux évènements à grand spectacle comme la Téléthon (collecte annuelle télévisée de fonds pour la réhabilitation des handicapés, notamment des enfants).

Parmi les institutions les plus importantes se trouvent : COANIQUEM pour les soins des enfants brûlés ; COANIL (liée à l'Armée) et CORDAM (liée à la Police), toutes deux destinées aux enfants handicapés ; CONIN pour les enfants en état de malnutrition sévère. Toutes font partie du groupe des protégés de la charité militaire. Ces institutions et des événements tels que la Téléthon, joueront un rôle clé pour la décharge des hôpitaux ainsi que dans le blanchiment de l'image du régime, associée à la violence et aux restrictions économiques.

À partir de ce renouvellement de la philanthropie classique, qui avait été mise en retrait au cours des périodes précédentes du fait du rôle protagoniste de l'action étatique dans la régulation de l'action sociale, l'État subsidiaire actualisera la collaboration public-privé, en réhabilitant la tradition. Ainsi, l'action charitable prend une place dans la protection de la santé, au même titre que les processus de libéralisation des services et la création de l'offre privée des assurances et des prestataires. L'alliance public-privé de la structure de distribution des droits est renouée, désormais dans l'optique de la réforme néolibérale. De cette façon, sur le marché de la santé, des instances charitables soutenues par l'État, prendront la relève de la responsabilité privée, lorsque celle-ci est déficiente pour apporter protection et soins aux enfants. L'État assume la mission d'intervenir dans les cas les plus extrêmes ainsi que le défi de jouer une fonction de prévention qui permettra de transférer des obligations à la famille, surtout dans le but d'empêcher des crises sanitaires. Cette action se développe à partir de la mise en place de programmes de contrôle de l'enfance et des familles.

Cette tendance actualise donc la tradition de l'intervention sanitaire au Chili et de sa structure de distribution de l'accès aux droits. En effet, la collaboration sur les actions curatives entre l'État et les institutions philanthropiques, remet au goût du jour l'alliance propre à l'État de compromis passée entre l'État d'assistance médicale et les institutions de charité. À cette époque, l'alliance se réalise dans la division de l'intervention préventive de responsabilité étatique et dans l'action curative entre les mains des hôpitaux de gestion publique ou publique-privée ainsi que dans l'action des institutions religieuses. La dictature renouvelle ce pacte et introduit de nouveaux acteurs tels que la charité militaire et ses volontaires féminines. Cependant le régime militaire introduit aussi une inflexion sur ce plan, à partir de la régulation de la collaboration et du transfert des fonds. Les relations ne sont plus fondées sur la bonne foi

mais sur les transferts de fonds soumis à des résultats quantitatifs concernant le nombre de population prise en charge et le segment socioéconomique de la population accueillie.

D'un autre côté, cette *re-philantropisation* de la santé curative infantile exerce le principe d'action résiduelle concernant le critère du dernier recours : les services s'adressent aux familles qui n'ont aucune autre possibilité à cause de leur situation défailante sur le plan de la protection financière. La famille reste la principale responsable d'assurer la santé des enfants, et ce n'est que le cas échéant que l'État propose l'intervention des institutions charitables. Ainsi, le pacte renouvelle autant l'action publique concertée que la responsabilisation des familles sur le plan de la protection, en ajoutant la composante marchande à l'offre des soins.

4.2 Le système de soins primaires et l'enfance : le Contrôle de l'enfant sain

La préoccupation pour le binôme mère-enfant étant une cible déjà repérée sur le plan de la santé, elle devient un axe prioritaire de l'action sanitaire de la dictature. Bien que cette politique fasse partie des continuités du système de la santé, l'orientation ainsi que la prédominance qu'elle acquiert changeront à partir du nouveau paradigme des soins infantiles. Le succès que rencontre cet axe d'action est pourtant en lien direct avec la continuité du réseau déjà dessiné pendant la période de l'UP.

Jaime manifeste que « *plusieurs des orientations structurelles des dernières années ont été élaborées pendant les 50 années précédentes, une structure de pouvoir dans le secteur de la santé, un réseau national où le plus important a été la construction de la norme, c'est-à-dire que le niveau central prend une décision et que tout le monde l'applique.* » Suivant ce même raisonnement, Viviana, ancienne coordinatrice et conceptrice des programmes sociaux emblématiques de la CPD, affirme que « *si nous parlons de politiques de protection de l'enfance, au-delà des intitulés, ça existe au Chili depuis le milieu du dernier siècle. Donc on ne peut pas dire qu'on réalise la construction de cette politique sans reconnaître une trajectoire énorme des politiques sociales* ». C'est donc sur la base du réseau national de santé que la reprise des anciens centres de proximité mère-enfant, ciblés sur la distribution du lait et des vaccins, deviendront la clé de l'action sanitaire vers l'enfance pendant la dictature. Paulina nous explique que « *l'action mère-enfant s'améliore et bien qu'il existe des continuités, la manière*

de faire est différente, la façon de faire et de penser la santé de l'enfance change car l'emphase mise sur les soins primaires est beaucoup plus évidente et je pense que ça a été très positif ».

L'action se configure à partir du contrôle de la croissance de l'enfant ainsi que du contrôle de la mère depuis la grossesse. Ce contrôle s'établit de façon régulière sur la totalité des centres territoriaux et incorpore des aspects de stimulation infantile, de motivation et d'éducation à l'allaitement, de campagnes de vaccinations et un axe de maternité responsable, donc de contraception (Monckeberg, 2011). La couverture des consultations des enfants de 0-2 ans augmente exponentiellement pendant la période : de 3878 pour mille consultations en 1974, on passe à 6644, en 1989. Les consultations des femmes pendant la même période augmentent également de 685 à 1384 en 1989.

« Pour parvenir à former de nouveaux Chiliens il fallait suivre les enfants, donc convaincre la mère de les amener au centre de santé, et une mère non scolarisée n'en voyait pas les avantages, ce n'était pas gagné. La stratégie a été la distribution du lait Purita⁷⁸ », raconte Hernán. Ainsi, inscrit dans une tradition de protection biomédicale des enfants, le Programme d'alimentation complémentaire permettra de suivre les enfants de façon massive (Rosselot, 1982). Le système de soins primaires est restructuré en proposant des services de complexité minimale et de couverture maximale (Téllez, 2006). Paulina affirme que « la politique des soins primaires fut ce qui s'est le plus approché des enfants et elle est à la base des améliorations de la santé infantile au Chili et des conditions de vie de ce segment ».

La politique du Contrôle de l'enfant sain et les programmes d'alimentation qui se développent grâce à la priorité donnée aux soins primaires, met l'accent sur la massivité de l'accès aux programmes, en établissant un axe des politiques à vocation universelle de protection de l'enfance. Ainsi, la prise en charge se technocratise progressivement, notamment à partir de la municipalisation, par rapport à la recherche de l'efficacité des transferts des fonds depuis le niveau central et l'effectivité des actions de prévention. *« L'émergence des programmes infantiles installe la logique des programmes vus comme un outil des politiques publiques », dit Paulina.* La politique globale s'exécute à partir d'une logique de projets divers visant la population ciblée, en lien avec la notion de décentralisation de la protection et des transferts de fournitures médicales au secteur privé, afin de prendre en charge la population la plus aisée. La réduction du rôle de l'État se concrétise sur le plan de la santé primaire préventive donc à travers la fragmentation de la politique étatique globale. Bien qu'à vocation universelle, la protection

⁷⁸ Le lait Purita est un lait enrichi qui remplace le lait maternel et qui été distribué gratuitement aux enfants contrôlés dans le centre de santé.

des enfants se met en place dans le cadre de la subsidiarité grâce à la formulation de plusieurs axes de suivi, de plusieurs sources de financement et de plusieurs prestataires de services, tous privés, dans le but de contrôler la croissance de la population.

Les résultats sont positifs sur le plan des indicateurs. La protection de la santé infantile devient la vedette des politiques sociales de la dictature ; la réussite des programmes de soins primaires est incontestable, notamment dans la réduction drastique de la mortalité infantile.

4.3 La lutte contre la mortalité infantile

Au début de la dictature, le Chili présente des chiffres noirs concernant la mortalité des enfants. Comme nous l'avons mentionné plus haut, en 1973 le taux de mortalité infantile est de 85,9 pour 1000 enfants nés vivants, dont 25,3 de mortalité néonatale (enfants de moins de 28 jours)⁷⁹. La réduction de la mortalité infantile constitue un objectif prioritaire ainsi qu'une véritable opportunité pour le régime. D'un côté, il fallait combattre le problème pour faire face à l'enjeu socio-sanitaire et d'un autre, il s'agissait de montrer des résultats positifs de la nouvelle politique.

« Le but était très clair. On a commencé à donner la sensation qu'on ne savait plus où on allait et qu'on avait besoin d'un indicateur. Et tout le monde sait que la mortalité infantile est un indicateur fiable. C'est pour ça que la création de CONIN et la stratégie de nutrition a été si transcendante et qu'il y a eu une très bonne réception dans la communauté. » (Hernán)

La stratégie conjointe des politiques centralisées à partir du plan de nutrition, du développement du système de soins primaires et le soutien des initiatives complémentaires sur le plan privé, feront baisser le taux de mortalité tout au long des années du régime. Jaime affirme que :

« La malnutrition est vaincue alors que le Chili était top one des morts par malnutrition. Certains disent que ce fut grâce à CONIN et au Dr. Monckeberg, et je crois que oui, que ça a aidé, mais la vérité est que la solution fut le

⁷⁹ Ces données sont publiées par l'Institut National des Statistiques (INE) dans son rapport : Instituto Nacional de Estadísticas, *Estadísticas vitales, Informe anual 2009, Publication Annuelle*, Santiago. Instituto Nacional de Estadísticas, Dirección Nacional, 2011, p.45.

programme national qui a attiré les mamans vers les centres de santé et qu'elles ont appris à prendre soin de leur grossesse, à se préoccuper des vaccins et de l'alimentation des nourrissons ».

L'attention se focalise sur les enfants malades, en particulier les plus pauvres, pour les maintenir en vie. Le programme de nutrition universelle distribue du lait et des compléments alimentaires et l'institution privée CONIN, fondée par le Dr. Monckeberg, prend soin des enfants les plus en danger. « *On parcourait le pays en cherchant les enfants les plus gravement malades. Il fallait faire comme ça parce que dans des conditions de sous-développement, on ne pouvait pas planifier à long terme. Dans la lutte pour le pouvoir, il faut montrer des résultats au bout de deux ans* » nous explique Hernán. Il s'agit d'une stratégie de focalisation pour stabiliser la situation générale. Hernán raconte que pour négocier le soutien du gouvernement, il a proposé au ministre des Finances de :

« Réduire la mortalité infantile de 20 points par an si [il lui] donne 5 millions de dollars. "Comment ça ?" m'a dit Cahuas. C'est simple. Je sais qui va mourir et où. Je sais quoi faire pour que ces enfants ne meurent pas mais j'ai besoin d'infrastructure. Le problème est sur les nourrissons, il faut donc concentrer l'activité sur le contrôle des nourrissons qui vont mourir. Et ça, ce fut un succès, on a baissé la mortalité artificiellement, parce qu'on était focalisé sur ceux qui étaient en train de mourir. En moins de 10 ans, on avait la mortalité infantile la plus basse d'Amérique latine ».

Le ciblage devient la clé du succès et la stratégie de choc pour améliorer les mauvais indicateurs. Paulina explique que « *la lutte contre la malnutrition et contre les diarrhées dans le pays, est restreinte aux enfants mineurs d'un an, dans une certaine mesure, bien qu'il y ait des prestations pour les plus grands. Mais le focus ce sont les mineurs d'un an et ça s'étend aux nourrissons jusqu'à deux ans* ».

La création du CONPAN (Conseil National pour la Nutrition et l'Alimentation) par le décret-loi N°354 de 1974, établit l'une des premières initiatives sociales de la dictature. Cependant, la configuration des politiques de forte régulation et d'investissement central, ne fait pas partie des orientations du modèle économique émergent. C'est ainsi qu'après plusieurs années de disputes politiques entre les équipes de la santé et les économistes, le CONPAN est supprimé, une fois le modèle installé en 1979 (Monckeberg, 2011). L'État mettra l'accent sur le soutien

de la philanthropie et des organismes paraétatiques tels que CONIN, qui trouve une partie de son financement dans le soutien international. Les équipes professionnelles vont se réfugier dans CONIN et dans le milieu universitaire.

De son côté, l'INTA (Institut de Nutrition et de Technologie pour les Aliments) créé en 1972, au sein de l'Université du Chili et qui a accompagné la création du CONPAN, ne recevant guère de soutien du niveau central, s'appuie sur les organismes internationaux tout au long de la dictature pour développer ses programmes alimentaires.

Conjointement aux actions menées sur le plan de la santé, le pays développe un processus d'urbanisation qui améliore les conditions d'assainissement environnemental, cité par tous les interviewés. Cet aspect fait que, paradoxalement, malgré l'augmentation de la pauvreté pendant les années de restructuration économique, les programmes d'alimentation soient effectifs et permettent de faire baisser la mortalité des enfants. L'amélioration des indicateurs n'est pas due à l'amélioration des conditions socioéconomiques mais aux actions spécifiques des secteurs de la santé et des œuvres publiques (Kaempfer, 1982).

Ainsi, pendant les années de la dictature, les chiffres de mortalité infantile seront réduits significativement, grâce à une stratégie mixte qui combinera : des politiques centrales de ciblage ; le développement de programmes nationaux d'alimentation gérés par le réseau territorial de santé ; des programmes d'urbanisation ; l'initiative d'équipes professionnelles engagées dans la lutte contre la malnutrition, réunies dans le monde universitaire et les associations. En 1989, le taux de mortalité atteint 28,9 pour mille enfants nés vivants, dont 9 de mortalité néonatale.⁸⁰

Le régime remporte la victoire dans la lutte contre la malnutrition, à partir du développement de la collaboration public-privé, malgré les difficultés politiques. La santé des enfants enregistre des indicateurs positifs et cette politique devient la base des politiques de protection envers l'enfance pendant la période suivante.

⁸⁰ Op.cit.

4.4 Une esquisse de conclusion : la santé infantile et la réussite du modèle

La reprise des traits les plus significatifs de la structure de distribution des droits, reconfigure l'État social-médical de la dictature sous la marque de l'action néolibérale. La responsabilisation primaire de la famille et l'actualisation de l'alliance public-privé prendront la forme de la privatisation et de la libéralisation des services, soit marchande soit charitable.

Pourtant, le processus de technocratisation globale de prestation des services conduit par la recherche de résultats rapides et l'amélioration des indicateurs, permettra la mise en place de dispositifs spécifiques destinés aux enfants. Cette nouveauté, qui reprend la formule de tradition et innovation, reconstruira l'État social-médical dans l'optique de la régulation centrale de la prestation des services. Tout en se détachant de la mise en œuvre de la politique, le secteur privé devient protagoniste, que ce soit en tant que privé marchand ou privé municipal.

Les résultats, frappants sur le plan des indicateurs, interpellent sur les possibilités de proposer un État social efficient et efficace. Toutefois, la composante résiduelle inhérente au nouveau modèle expulse la configuration d'un État social de droits et de garanties, en pratiquant l'isolement des populations problématiques, en renforçant la place du marché et, par conséquent, l'accès inégal aux soins des enfants. Cependant, dans la conception de la philosophie de l'État social, la protection s'articule sous une forme mixte qui combine la régulation centrale de la politique, les transferts des ressources sur le plan préventif autant que curatif, et la multiplication des acteurs concernés dans la mise en place de la politique de santé. Ces aspects donneront naissance au modèle résiduel mixte qui caractérisera la philosophie de la protection de l'enfance durant la dictature dans les différents domaines.

Chapitre 7

La réforme de l'éducation :

La libéralisation du système et la fin de l'État enseignant

La restructuration socioéconomique, notamment celle des secteurs sociaux qui survient avec la dictature militaire se manifeste exponentiellement à partir de la réforme de l'éducation, en particulier de l'éducation primaire. Les transformations administratives apportées vont bouleverser le rôle historique de l'État et déplacer le rôle des enseignants dans la mission éducative du pays. Dorénavant, les acteurs de l'éducation se multiplient et le marché prend une place vitale dans la médiation des services. Toutefois cette éducation réformée ne fait que renforcer en soi le sens fondé sur le développement socioéconomique qui avait caractérisé la philosophie de l'État de compromis.

Dans ce chapitre, nous analyserons les transformations de ce secteur et les inflexions néolibérales introduites dans le système éducatif historique, dans l'objectif de changer la structure d'accès à l'éducation ainsi que le rôle des acteurs impliqués, pour redéfinir les sens de l'État social. L'analyse se structure en quatre axes. Le premier présente le cadre général de l'action de l'État en matière éducative et s'intéresse aux dépenses, aux orientations et aux tensions entre les acteurs. Ensuite, le deuxième axe expose le processus de décentralisation administrative et de municipalisation du système éducatif. Dans un troisième temps, nous analyserons le phénomène de marchandisation de l'offre éducative à partir des nouveaux mécanismes de financement. Finalement, nous réfléchirons sur les tensions, les ruptures et les continuités de la structure d'accès à l'éducation par rapport au sens qui lui est donné dans le projet néolibéral-conservateur et par rapport au rôle des acteurs en jeu.

1. Cadre général de la politique éducative sous la dictature

Le secteur de l'éducation devient l'une des cibles des transformations sociales de l'État pendant la période militaire. Depuis la première phase du régime, 1973-1979, la préoccupation pour minimiser l'action de l'État dans ce domaine s'exprime à travers la réduction des dépenses, notamment pour l'éducation supérieure. L'objectif est de limiter la responsabilité étatique à la mise en place des services destinés aux populations les plus jeunes, soit l'éducation primaire, et progressivement à l'éducation initiale ; les niveaux supérieurs de l'enseignement sont considérés comme des privilèges pour lesquels il faut payer (Echeverria, 1982).

Sur un plan général, l'éducation en soi est perçue comme un investissement personnel, conception qui s'inscrit dans la droite ligne du rôle historique assigné aux familles dans l'accès au système éducatif (Longo, 2001). Cependant, la décision de cibler l'action de l'État sur l'enseignement primaire met en évidence que le projet d'éducation n'est pas rentable s'il n'est abordé que depuis la sphère privée. Donc, il faut que l'État intervienne pour assurer l'investissement en capital humain afin de permettre le développement (Jofré, 1988). Dans ce sens, la tradition développementaliste des militaires coïncide avec la perspective des économistes néolibéraux qui envisagent l'éducation comme un capital pour la croissance.

Dans ce cadre, l'éducation primaire prend une place cruciale dans le domaine social. Concernant les dépenses publiques, on observe en effet une augmentation progressive de l'investissement entre 1973 et 1981. Cependant, suite à la réforme mise en place dans les années 1980, les dépenses par élève diminueront graduellement jusqu'à ne signifier, en 1990, que 23% des dépenses réelles (Marcel et Tokman, 2005). Les dépenses, bien qu'en progression depuis 1973, seront destinées au financement de la modernisation du système et au processus de déconcentration, aspects que nous analyserons dans les axes suivants.

Bien que les chiffres officiels du régime militaire montrent des augmentations d'environ 60% des dépenses par rapport à 1970, diverses études ont traité les problèmes méthodologiques de ces statistiques, aspect essentiel qui modifie l'analyse. Par exemple, Marshall expose que ce n'est qu'en 1974 et en 1979 que l'enveloppe des dépenses sociales atteint celle de 1970 ; en revanche, il observe une diminution globale de 17% en 1975 (Latorre et Núñez, 1987). Malgré ce fait, le secteur de l'éducation et plus particulièrement la branche de l'éducation primaire,

subira des effets moins négatifs par rapport aux dépenses sociales globales. Les conséquences toucheront notamment les conditions professionnelles des enseignants.

Le sommet des dépenses globales pour l'éducation sera atteint en 1982 puis l'on observera une diminution graduelle à tous les niveaux du système sauf dans le domaine de l'éducation maternelle. Le tableau suivant nous expose le cadre général du système entre les années 1981 et 1990.

Tableau N°4
Dépenses réelles en éducation 1981–1990
(Base 1982 : 100)

	Total	Parvularia	Básica	Media	Superior
1981	100,2	140,9	93,9	87,4	93,8
1982	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1983	87,8	87,7	78,3	81,9	113,1
1984	85,6	98,0	75,7	84,7	107,7
1985	85,9	114,7	77,3	90,6	99,0
1986	79,9	117,3	76,8	97,5	70,1
1987	75,8	125,1	75,1	85,6	65,5
1988	82,1	132,1	81,8	98,5	66,8
1989	75,6	124,1	74,2	91,8	64,0
1990	71,8	122,1	72,1	84,1	59,2

Traduction de l'auteur : Parvularia (éducation initiale : écoles maternelles) ; Básica (éducation primaire) ; Media (éducation secondaire) ; Superior (éducation supérieure).

Source : Tableau 9, Beyer, 2000.

Les réformes de l'éducation primaire que nous analyserons en détail dans la section suivante, bien que développées à partir de 1979, suivent des orientations générales dès le début du régime. La réorganisation institutionnelle se dessine depuis 1973 avec le décret de loi N° 1586, qui initie la déconcentration des compétences du ministère vers les Coordinations Régionales. Ensuite le décret de loi N° 824, de 1974, délèguera les signatures des conventions aux coordinateurs régionaux puis le décret N° 721 de 1977 augmentera les compétences administratives des Secrétariats régionaux ministériels. En accord avec la Déclaration de

Principes de la Junte Militaire, publiée en 1974, le régime envisage la décentralisation fonctionnelle entre l'État, la société et la famille, et la décentralisation territoriale liée à la division géographique du pays (Junte Militaire, 1974). Ainsi, les orientations vers une réforme qui diminuera les compétences du ministère de l'Éducation sont envisagées dès le tout début de la période, avant même de définir le type de réformes et leurs modalités. Cet aspect met en évidence la place privilégiée de la gestion de l'éducation dans le projet militaire, avant même que ne soit établie la nature néolibérale des changements institutionnels. La débureaucratisation de l'administration du système éducatif, la mise en place d'une éducation effective pour le développement du pays ainsi que l'intérêt de diminuer le pouvoir corporatif des enseignants mèneront l'éducation à cette place prioritaire.

La réforme de l'éducation publique effectuée par le régime dictatorial peut se résumer en quatre axes :

«a) la descentralización del sistema a través de la transferencia de los establecimientos educacionales fiscales desde el Ministerio de Educación a las municipalidades, proceso que culminó en 1987, b) el cambio en el sistema de financiamiento instituyéndose una subvención por alumno que fue acompañada por incentivos para el ingreso de proveedores privados de educación, c) la introducción de mediciones estandarizadas de rendimiento escolar, que se aplicaron al conjunto de establecimientos escolares del país: primero se estableció la prueba PERT el año 1982 y luego la prueba SIMCE a partir del año 1988 y d) cambios en la regulación de la profesión docente y en la formación inicial docente.»⁸¹

Cependant, bien que l'esprit général des gouvernants cible l'allégement de l'appareil public, des tensions s'expriment tout au long du régime entre les tenants d'une perspective traditionnelle, liée à la conception développementaliste des militaires, et les équipes des économistes issues des nouvelles théories de Chicago. L'objectif qui les unit est de rendre l'action de l'État ainsi que l'utilisation des ressources plus efficaces. Il n'existe pourtant pas d'accord ni quant aux mécanismes ni quant aux compétences à déconcentrer. Ces tensions vont traverser la période de définition des réformes ainsi que sa mise en place, deux périodes qui

⁸¹Mizala, Alejandra: "La economía política de la reforma educacional en Chile", Serie *Estudios Socio/Económicos*, N° 36, CIEPLAN, 2007, p.5.

sont en lien avec les crises économiques de 1975 et 1982 et vont mettre en évidence les conflits concernant la nouvelle philosophie du social néolibéral-militaire.

1. Le processus de déconcentration politico-économique : la municipalisation et la fin de l'éducation étatique

1.1 La pensée décentralisatrice

L'attention particulière accordée par le gouvernement militaire au domaine de l'éducation parmi les secteurs sociaux est liée autant à la conception développementaliste qu'aux mœurs des élites. Ainsi, dans le document Objectif National du Chili, paru en 1975, la Junte Militaire exprime :

«La educación deberá profundizar y transmitir el amar a la Patria y a los valores nacionales, el respeto a la vocación libre y trascendente del ser humano, y a los derechos y deberes que de ella se derivan, el aprecio a la familia como célula básica de la sociedad, Y la valoración del saber y de la virtud como elementos del progreso del hombre y de la nación.»⁸²

On le comprend, le gouvernement n'a pas l'intention de perdre le contrôle sur le système d'éducation ni sur ses contenus mais plutôt de déconcentrer la gestion institutionnelle, car le but est de former de bons travailleurs patriotes qui contribueront au développement de la nation (Echeverria, 1982). Pedro, ex-directeur du budget du ministère de l'Éducation, conseiller ministériel et du Président E. Frei, affirme : *« Ce qui prédomine dans les discussions de la Junte, c'est le sujet de la nation. Ils ne se posent pas la question de savoir si tout le monde bénéficiera de l'éducation et envisagent la perspective du développement en tant que stratégie pour la souveraineté. Car être développé implique finalement d'être plus en sécurité ».*

⁸² Junta Militar, *Objetivo nacional de Chile*, 1975, p. 3.

Le processus de municipalisation s'insère donc dans le processus de modernisation de l'État et des secteurs sociaux, ainsi que dans la décentralisation administrative. Les objectifs sont : améliorer l'administration du système ; donner plus de participation à la communauté locale ; chercher l'égalité des chances sur les niveaux de l'éducation initiale et primaire pour les enfants, notamment les plus pauvres ; réduire le pouvoir corporatif des enseignants ; améliorer la qualité de l'enseignement ; augmenter les dépenses ; augmenter les perspectives professionnelles des enseignants (Espinoza et González, 1993).

Les politiques de décentralisation de la décennie des années 1980 chercheront à rendre plus efficiente l'utilisation des ressources en introduisant la concurrence entre les établissements ainsi que le transfert des fonctions et des compétences depuis le niveau central vers le niveau local (Cox, 2003). Daniela, experte en politiques sociales et membre des think-tanks les plus reconnus de la CPD, considère que la gestion du système « *devient plus efficiente et finit par marcher, car on diminue le nombre des bénéficiaires à cause du ciblage, donc la gestion opérationnelle se technicise. C'est du moins le but* ». À son tour, Julio, ancien responsable de l'éducation primaire pendant le gouvernement d'Aylwin et deuxième homme du secteur pendant la transition, affirme que la décentralisation donne lieu au « *concept d'État subsidiaire qui se charge de ceux qui restent plutôt en retrait, notamment dans les domaines de l'éducation primaire et initiale* ».

Quant à la conception du rôle de l'État concernant l'éducation publique et plus spécialement la notion de ce qui configure « le public », le processus de décentralisation place le débat autour d'une nouvelle conception et des nouveaux acteurs en jeu. En effet, la notion républicaine française qui sous-tend le processus d'institutionnalisation du système éducatif chilien tout au long du XIX et XX^{ème} siècle, trouve dans la prédominance de l'État dans la provision des services, la source de l'égalitarisme qui se superpose aux intérêts privés ; il est du devoir de la République de former ses citoyens à travers l'éducation (Ruiz, 2012). Cependant, la déconcentration des compétences de l'État en matière de services éducatifs installe une conception du public qui n'est pas associée seulement à l'État, une fois introduits les critères et les mécanismes de marché dans la gestion. Le rôle que les collectivités territoriales acquerront dans la construction de ce qui configure le public ouvre une nouvelle perspective qui transforme l'équation classique de l'État comme synonyme du public ; l'espace s'élargit et positionne le débat sur l'éducation et ses acteurs. Il s'agit d'une rupture avec la conception développementaliste de l'État de compromis qui prédomine jusqu'en 1973, et plaçait l'État dans le rôle protagoniste de l'action publique.

À partir de là, on assiste à la transformation du paradigme de l'éducation publique républicaine étatique vers le paradigme des services publics basé sur le libre choix et le paradigme du marché (Cox, 2003). L'éducation devenant pour l'État un projet économiquement rentable et un investissement sur le plan du capital humain, le processus de modernisation intervient sous la forme décentralisée des libres rapports entre les municipalités, les familles et les enseignants (Jofré, 1998). Julián, ancien ministre de l'Éducation et ancien secrétaire du Gouvernement pendant la transition explique que *« les changements économiques des années précédant 1990 ont transformé le capitalisme d'État en un capitalisme de marché et ont ainsi positionné le Chili dans les marchés globaux, ce qui a obligé à repenser l'éducation en termes de compétitivité et de productivité »*.

Dans ce cadre, la désétatisation de l'éducation publique implique la dynamisation du marché des services et l'assimilation des enseignants aux employés du secteur privé (Ruiz, 2010). La décentralisation de l'éducation cherche, au-delà de la débureaucratiation, à déclencher deux processus : tout d'abord, la municipalisation de la provision des services publics puis la privatisation progressive du système.

On peut affirmer que bien que les arguments économiques soient primordiaux dans la décision de décentraliser l'éducation à travers la municipalisation, le poids du sentiment antidémocratique envers le corps professoral persuade fortement les secteurs les plus traditionalistes de la Junte et du gouvernement. Ruiz (2010) explique que la première phase répressive contre les enseignants et l'annulation de leur pouvoir syndical est suivie de la phase de municipalisation qui dégrade le statut d'enseignant d'État au statut de vendeur de services. Pour Pedro, *« la façon dont se municipalise l'éducation et l'élimination de l'école étatique est une décision idéologique entièrement basée sur Friedman, mais la décision finale est prise en s'appuyant sur Machiavel et la nécessité de détruire le corps des professeurs et d'atomiser les syndicats »*.

Ainsi, ce processus se déroule sous une modalité expérimentale et sous le double objectif de désétatiser le public et d'affaiblir le pouvoir corporatif des enseignants. C'est un parcours rempli d'obstacles, de tensions et de faillites qui, dans le cadre du régime autoritaire, se déroule sans opposition ni participation. De cette façon, le processus même de modernisation qui se réalise tout au long de la période et qui n'aboutira que vers la fin du régime devient source de conflits et de tensions à l'intérieur du gouvernement.

1.2 La mise en place de la municipalisation

La crise économique mondiale qui frappe le pays en 1975 donne à la dictature l'élan nécessaire pour concevoir un système d'éducation où les dépenses de l'État diminuent et l'investissement privé prend l'avantage. Conjointement aux initiatives de décentralisation prises depuis le début du régime, la municipalisation du système d'éducation primaire et secondaire devient la phase structurelle de la réforme de modernisation annoncée en 1979.

Tout d'abord, la loi sur les recettes municipales de 1979 (DL N° 3063) organise le transfert des établissements éducatifs de l'État, à travers la législation des transferts multiples, vers les mairies. Puis, en 1980, le décret ayant force de loi, DFL N° 1-3067, régle le transfert des écoles publiques, leur gestion et leur infrastructure. Dans l'article 3 de cette loi, il est stipulé que l'État définit les orientations suivantes :

« Les municipalités qui prendront en charge un service ajusteront dans leur gestion toutes les dispositions prévues à cet effet et seront placées sous la surveillance technique et le contrôle disposés par la loi, par le biais des entités et des services spécialisés. En ce qui concerne la surveillance et le contrôle spécifique des établissements éducatifs et des centres de soin gérés par les municipalités, ceux-ci seront soumis aux mêmes normes que celles qui sont appliquées dans les établissements de l'un ou l'autre genre qui appartiennent des particuliers ou sont exploités par eux. »⁸³

Ce décret ayant force de loi est connu comme la « loi de la municipalisation » et positionne les établissements publics de gestion municipale, c'est-à-dire ceux qui ont été transférés depuis le ministère de l'Éducation publique, sur le même plan que les établissements de gestion privée-particulière. Dorénavant, le système d'éducation devient un modèle mixte à partir d'un ensemble d'établissements de gestionnaires privés nommés les *sostenedores*⁸⁴, qui garderont leur nature « publique » grâce au transfert du budget central et au caractère public des collectivités territoriales.

⁸³ DFL N°1, 1-3063, 1980. Notre traduction.

⁸⁴ « *Sostenedor* » fait référence au titulaire de la gestion des établissements scolaires. Il s'agit de celui qui administre et fournit le service, soit de caractère privé-subventionné ou public-subventionné.

D'un autre côté, le DL N° 3.357, de 1980, autorisera le transfert des enseignants depuis le ministère de l'Éducation vers les mairies, mettant ainsi fin au statut de professeurs d'État. Afin de minimiser les conséquences politiques et la pression engendrées par cette mesure de découplage de la profession, le niveau central met en place un système d'indemnités, qui apaisera en effet les critiques corporatives (Beyer, 2000).

La nouvelle configuration du système municipal d'éducation prévoit la création d'entités de gestion nommées Départements d'administration de l'éducation municipale (DAEM). Ainsi, dans un premier temps, on trouvera des Corporations privées de gestion, mais par la suite, leur constitution sera interdite, en 1988, pour cause d'incompatibilité constitutionnelle. Malgré la massification des transferts envers les municipalités, le nouveau cadre juridique propose aussi une modalité de transferts des établissements directement vers des instances privées, voire des fondations ou des particuliers. Dans ce sens, la municipalisation de l'éducation publique est perçue comme une étape intermédiaire de la privatisation du système (Espinoza et González, 1993). En effet, le DFL 1-3063 établit dans l'article 12 que :

*« Les municipalités qui prennent en charge des services dans le domaine de l'éducation, la santé ou la protection des mineurs, au sujet de leur administration et de leur opération, pourront constituer [...] une ou plus des personnes de droit privé ainsi que déléguer cette administration et opération aux personnes juridiques de droit privé sans but lucratif. [...] On autorise les municipalités qui accordent l'administration des services référés aux personnes de droit privé, à donner à bail les biens immeubles destinés à cet effet ».*⁸⁵

Dans ce cadre, la figure du *sostenedor* instituée pendant les années 1970, comprendra dorénavant, les municipalités qui deviennent les gestionnaires de l'éducation publique. Ainsi, la figure juridique de l'ancien *sostenedor* privé, lié généralement aux confréries religieuses qui gèrent des écoles, s'élargit et se définit tel que « *la personne naturelle ou juridique qui assume face à l'État, la responsabilité de maintenir en fonctionnement un établissement scolaire dans les formes et conditions exigées par la loi.* »⁸⁶ La fonction traditionnelle de l'État enseignant est remplacée par la figure du surveillant et financeur de l'éducation publique gérée par les

⁸⁵ Ibid. Notre traduction.

⁸⁶ Art. 6, décret-loi N° 3476, des Subventions des établissements particuliers gratuits d'enseignement.

sostenedores publics et privés. Ce rôle est instauré à partir du décret-loi N° 3476 de 1980 sur les subventions allouées aux établissements particuliers gratuits.

Entre les années 1980 et 1982, 84% de l'éducation publique ont été transférés vers les municipalités, soit 5.724 établissements éducatifs, 75.531 personnel enseignant et près de deux millions d'élèves (Aedo-Richmond, 2000). Cependant, ce processus n'est pas exempt de critiques ni sur le fond ni sur la forme. «*La implementación de transferir las escuelas estatales a las municipalidades entre 1980 y 1982 fue hecha precipitadamente y sin el estadio experimental que habría permitido una genuina evaluación del programa*». ⁸⁷Le transfert des établissements est réalisé sans consultation de la population depuis l'autorité éducative vers l'autorité politique des maires.

L'année 1982 marque un point critique de la réforme de déconcentration et de municipalisation de l'éducation. La crise économique que subit alors le pays complique les transferts car la manœuvre impliquait aussi le transfert des ressources nouvelles aux mairies pour mettre en place le nouveau système. En effet, en 1981, le ministère du Budget effectue les dépenses en éducation les plus importantes de la période dictatoriale afin de mener à bien la réforme du système (Beyer, 2000 ; Espinoza et González, 1993 ; Marcel et Tokman, 2005). Deux ans après, le pays affronte la crise économique en faisant subir au secteur de l'éducation un gel budgétaire, du fait de la congélation des ajustements et de la désindexation des subventions de l'IPC (Indice des prix au consommateur). C'est également en 1982 que le gouvernement change de ministre et de politique concernant la municipalisation. Un militaire, Rigoberto Cruz, assume le poste et, fidèle à la tradition étatique et développementaliste des secteurs armés, il maintient les deux systèmes, le ministériel et le municipal, en gelant les transferts. Il considère que la réforme est complexe et qu'elle diminue le pouvoir de contrôle de l'État (Espinoza et González, op. cit.). À son tour, le ministère du Budget fait écho à la suspension des transferts en 1982 pour cause de problèmes de financement. Daniela explique que la municipalisation « *technicise la gestion mais la crise arrive, et ce qu'ils avaient prévu concernant le transfert aux mairies s'arrête car les ressources s'épuisent, donc les vouchers d'éducation perdront leur valeur commerciale* ». Pendant cette période de crise qui s'étend jusqu'en 1986, la création des établissements privés est interdite dans les secteurs où il est considéré qu'il existe un « excès d'offre », de cette façon « *se limitaba severamente la entrada de nuevos oferentes al "mercado educacional"* » ⁸⁸.

⁸⁷ Aedo-Richmond, Ruth, *La educación privada en Chile: un estudio histórico-analítico desde el periodo colonial hasta 1990*, Ril Editores, Chili, 2000, p. 212.

⁸⁸ Beyer, Harald, «Entre autonomía y la intervención: las reformas de la educación en Chile», en Larraín, F. et Vergara, R. *La transformación económica de Chile*, CEP, Chili, 2000, p. 670.

La suspension des transferts aux mairies permet de faire une pause et d'évaluer les résultats préliminaires du processus mis en place depuis trois ans. Une commission mixte d'évaluation souligne des problèmes avec le personnel enseignant ainsi qu'au niveau technique et de la gestion des ressources. Sur le plan budgétaire, la commission détecte des défaillances au niveau des subventions, ce qui conduira à une réforme de la loi des subventions. Finalement, les problèmes les plus importants sont repérés sur le plan du déficit budgétaire des mairies qui, pour faire face au processus de municipalisation, ont dû assigner un financement extraordinaire pour créer les instances d'administration, payer le personnel de gestion et assurer la mise aux normes des établissements. Des mesures palliatives de ces déficits sont adoptées par le régime, mesures qui en posant des restrictions aux modèles de libre choix et de concurrence en constituent une remise en question en soi (Larrañaga, 1995). Malgré cet aspect idéologique, le niveau central comblera les déficits pour assurer la sauvegarde du système des subventions, dans la mesure où la crédibilité du modèle dépend de leur viabilité (Jofré, 1988).

Bien que la crise paralyse la mise en place du nouveau système, elle permet de corriger, en partie, les défaillances du modèle liées aux inégalités structurelles de ressources des municipalités, aux déficits du système des subventions. Elle permet également de recueillir un consensus politique à l'intérieur du gouvernement pour continuer la réforme. La reprise des transferts se fera en 1987 et l'interdiction de la création d'établissements privés dans certains quartiers sera levée en 1988. À la fin de la période dictatoriale, en 1989, la totalité des écoles a été transférée aux mairies tandis que les inscriptions en écoles publiques municipales baissent en raison de l'installation croissante des écoles particulières subventionnées. Le système de financement de l'éducation publique pose l'enjeu de l'éducation chilienne contemporaine : la privatisation et marchandisation de l'enseignement.

In fine, cette réforme de décentralisation permettra la libéralisation de l'éducation à travers l'utilisation de l'alliance public-privé propre à la structure de distribution historique de l'accès aux droits sociaux. Cette actualisation du pacte se réalise grâce au soutien des secteurs privés traditionnels mais surtout grâce à la configuration de nouveaux acteurs, parmi lesquels les systèmes de gestion municipale. La dictature, en impulsant la marchandisation de l'éducation publique, ravive d'anciens traits d'inégalités dans la société.

2. Le marché de l'éducation : le système des subventions et le libre choix

Le modèle de déconcentration et de décentralisation de l'éducation publique s'accompagne d'un système de subventions à la demande qui changera la tradition du financement par budget global des écoles publiques. Bien que la municipalisation soit perçue comme la première phase d'une privatisation masquée de l'éducation publique, le système des subventions devient l'axe principal des controverses à cause de : l'introduction des mécanismes de concurrence entre les établissements, le libre choix des parents concernant les services éducatifs et la marchandisation de l'offre scolaire. Dans cette partie de notre thèse, nous analyserons le processus de marchandisation du système éducatif à partir de cinq dimensions : la mise en place du modèle de subventions, le libre choix et le rôle des acteurs, le principe de concurrence entre les écoles, la technicisation des processus éducatifs comme facteur dynamique du marché et le processus de privatisation de l'éducation primaire.

2.1 La subvention à la demande

À partir de la réforme, le financement des écoles est basé sur une estimation du coût par élève inscrit selon un rapport présence/jour. C'est-à-dire que le nouveau système introduit un mécanisme de contrôle journalier du service rendu qui déstabilise le budget des écoles par rapport aux coûts fixes de leur gestion et notamment en termes de planification des salaires. D'un autre côté, le nouveau mécanisme de financement comprend le paiement par élèves inscrits dans les écoles par libre choix ; les places ne sont donc pas attribuées par sectorisation mais selon l'intérêt des familles. Cet aspect introduit la concurrence entre les écoles pour attirer les étudiants ; les écoles publiques et privées subventionnées seront en course pour capter les enfants, pour leur budget.

La mise en place d'un système de subventions par enfant/jour et d'une offre à la demande, changera la donne à jamais. L'éducation devient un marché de services, compétitif et performant. Chaque *sostenedor*, qu'il soit municipal ou privé, mettra en place des stratégies de « marketing » pour attirer les étudiants et renforcer sa crédibilité auprès des familles. Cependant, les moyens en place pour accomplir cette mission sont précaires. Julio affirme :

« Quand on parle d'éducation de marché, on repère deux étapes et l'éducation de marché pendant la dictature et jusqu'en 1993 est un marché franchement pauvre ».

Dans ce sens, le marché de l'éducation et la mise en place du système souffre des déficiences propres à l'installation précaire et accélérée qui caractérise le processus global de la réforme.

Pedro explique :

« La réforme du système des subventions connaissait de nombreux problèmes de formulation et était très simpliste [...]. Tout a été fait par des généralistes du libre marché, pour lesquels tout est résolu en introduisant un marché simplifié et sans intervention. Et je pense que ça, c'était une grosse erreur, ne pas bien penser les choses et opérer rapidement ».

Le mécanisme de financement par subventions à la demande crée de sévères problèmes d'inégalités entre les différentes mairies. Du fait que les subventions reçues sont insuffisantes et trop instables pour assurer la provision des services d'éducation, chaque municipalité dépense des ressources propres pour mettre en place le système. Les déficits couverts par le niveau central pendant la crise économique ne sont qu'une partie du problème car la situation devient structurelle. Cet aspect introduit un nouveau problème : les inégalités en termes de qualité des services éducatifs publics. Les communes qui comptent sur plus de rentrées financières grâce à la composition socioéconomique plus aisée de leurs contribuables, proposeront des services plus fournis et donc de meilleurs taux d'encadrement enseignant/élève, des infrastructures plus adaptées, du personnel de soutien, entre autres.

2.2 Le libre choix des familles : l'articulation entre la famille, l'État et le marché

Le système des subventions entérine l'abandon du principe d'égalité des chances éducatives distribuées à partir de l'État et de son engagement social de le soutenir ; dorénavant, le marché constitue le moyen de distribution des chances. Dans la mesure où celui-ci est basé sur des critères économiques, il installe par nature l'inégalité sociale comme facteur implicite du modèle (Ruiz, 2010). Le mécanisme des coupons ou des vouchers incitera ainsi des stratégies de concurrence entre les établissements, au même temps qu'il est conçu comme un dispositif

de réalisation de la liberté d'enseignement. Cette liberté se traduit, dans ce contexte, comme la possibilité des parents de choisir le lieu de l'éducation de ses enfants.

*«A partir de esta matriz conceptual, es claro que lo fundamental de la tarea educacional les compete a los individuos y a la esfera privada. [...]. El corolario de la libertad de enseñanza, de la que a su vez se deriva como cuestión más concreta, que el sistema de subvenciones o bonos educativos son el mecanismo adecuado para el ejercicio de estos derechos».*⁸⁹

La famille retrouve une place centrale dans ce schéma de libre choix sur lequel s'érige le fondement de la marchandisation du système éducatif. Il s'agit d'un acteur qui, fort du pouvoir de décider de l'établissement de ses enfants, décide ainsi de la configuration du système éducatif public-privé. Le droit à l'éducation et la prédominance de cette traduction de la liberté d'enseignement favorisent la privatisation de l'exercice des droits de l'enfance dans une perspective de marché. Il s'agit d'une décision de la sphère privée où l'État remplit le rôle de soutien à partir du schéma des subventions différenciées en fonction de la demande. *«Es deber del Estado velar porque los padres puedan hacer efectivo el derecho a escoger el establecimiento donde sus hijos puedan estudiar, lo cual implica facilitar los mecanismos que permitan la creación de establecimientos educacionales»*⁹⁰, déclare l'ancien ministre de l'Éducation du régime dictatorial, Alfredo Prieto.

Ainsi, la réforme des subventions qui accompagne la réforme de la décentralisation de l'éducation publique vient reconfigurer le rôle des familles et de l'État face à l'émergence du marché des services éducatifs. Outre le fait de réactualiser la place prédominante de la famille en termes de responsabilité de la protection sociale, les réformes de l'éducation récupèrent la caractéristique traditionnelle du bien-être chilien qui désigne la famille comme la principale responsable d'assurer la protection des individus. Il s'agit d'une transformation de la conception de l'éducation qui place la famille au centre de la responsabilité face au marché, en transformant la perspective de l'éducation publique de l'État enseignant. En effet, la logique de responsabiliser les familles de l'éducation de leurs enfants pose les fondements mêmes du modèle néolibéral-conservateur chilien. Ainsi la combinaison des mécanismes de libéralisation de l'offre et de la privatisation du choix, ajoutée à la tradition catholique de prioriser la décision

⁸⁹ Ruiz, Carlos, De la República al mercado. Ideas educacionales y políticas en Chile, Lom éditions, Chili, 2010, p. 106.

⁹⁰ Prieto, Alfredo, La modernización educacional, Ediciones PUC, Santiago du Chili, 1983, p. 13.

des familles sur l'avenir des enfants, vont modeler un système qui rend compatibles le marché de libre choix, une moindre intervention de l'État sur la vie privée et le pouvoir des familles de décider du type d'éducation souhaitée.

Ce système de libre marché dessine donc la société du modèle autoritaire qui articule le marché et la famille dans un ensemble de rapports tissés dans la sphère publique.

2.3 Le principe de concurrence

Quant à la concurrence parmi les établissements scolaires, la configuration du système encourage la compétition entre les écoles municipales ainsi qu'entre - et avec - les écoles privées-subventionnées. Le modèle prévoit que la concurrence entre les écoles pour attirer des élèves, en plus du libre choix des parents, créera une pression sur les établissements qui fera augmenter la qualité de leurs services. Les forces du marché mis en place ne donnent pourtant pas les résultats attendus sur la qualité du système éducatif, notamment à cause de l'appauvrissement des familles chiliennes qui ont préféré des écoles qui offrent des services sociaux (Aedo-Richmond, op.cit.). Ainsi, l'axe démocratisant de la réforme de la décentralisation de l'éducation qui présuppose la participation des écoles dans la construction du système éducatif local est entravé par la course aux subventions. Daniela déclare ainsi :

« Tant que la subvention à la demande existera, les écoles concourront pour les inscriptions et ne travailleront pas ensemble. On veut que les écoles collaborent, mais comment vont-elles collaborer s'il faut qu'elles soient en concurrence pour les inscriptions ? Ce qui cause un grand dommage à l'éducation, c'est le type de subvention ».

D'un autre côté, l'on n'observe pas de stimulation massive du secteur privé concernant la création des écoles et la création des services, afin de rivaliser avec le secteur municipal (Longo, 2001), car les déficits du système posent des problèmes de viabilité. Sur le même plan, les établissements privés-subventionnés vont élaborer des systèmes de sélection des étudiants afin d'assurer leur taux de réussite et la stabilité de la permanence et de la présence journalière. Cependant, la qualité des services éducatifs des établissements privés-subventionnés restera en-dessous de l'éducation privée non-subventionnée adressée aux élites. Le paiement des écoles

stimule l'auto-classification des familles : les différences de qualité seront donc proportionnelles aux efforts qu'accepte de faire chaque famille en termes d'investissement pour ses enfants. De l'avis de Jofré, «[...] debe admitirse que la educación subvencionada será de calidad inferior que la pagada. Esta idea suena chocante, pero no es sino la realidad que existe en cualquier parte del mundo. Si no existiera esta diferencia, nadie asistiría a escuelas pagadas.»⁹¹

De cette façon, le système des subventions est à la base du problème des inégalités à l'école, en permettant le fonctionnement du modèle de marchandisation grâce à la concurrence entre les écoles et l'inégalité explicite de l'accès aux droits. La libéralisation mise en place par le biais des systèmes de subventions renforce les deux voies d'accès aux droits ainsi que ses caractéristiques, notamment l'alliance public-privé et la place protagoniste de la famille. Ce processus introduit ainsi la marchandisation comme une inflexion du modèle qui viendra donner naissance à la structure néolibérale.

2.4 La technicisation des processus : l'éducation des résultats

En ce qui concerne le modèle d'évaluation et de suivi des résultats destinés à favoriser la concurrence, en 1982, le gouvernement créera le Système National d'Évaluation qui ne fonctionnera que jusqu'en 1984. Cet organisme est chargé de mesurer les résultats des écoles à partir de l'application de tests standardisés. Le premier instrument utilisé est le PER (Épreuve d'évaluation de la réussite scolaire) qui s'applique aux élèves des écoles municipales et privées subventionnées, au cours des années 1982, 1983 et 1984. Ce système a évalué la performance académique des 4^{ème} et 8^{ème} degrés de l'éducation primaire (CM1 et 4^{èmes}) de près de la totalité du pays – à l'exception des écoles situées en zones éloignées –, en mathématiques, espagnol, sciences naturelles et histoire géographie (Bravo, Contreras et Sanhueza, 1999). Ensuite, à partir de l'année 1988, l'objectif de mesure des résultats des écoles est repris par la mise en place du Système de Mesure de la Qualité de l'Éducation (SIMCE), déjà existant. Cet outil évalue la performance des mêmes niveaux d'enseignement, de façon alternée chaque

⁹¹ Jofré, Gerardo, *El sistema de subvenciones en educación: la experiencia chilena*, Document de travail, N° 99, CEP, Chili, 1988, p.213.

année, selon une échelle universelle concernant les mathématiques et l'espagnol, et à l'échelle de l'échantillon sur les sciences naturelles, histoire et géographie.

La conception de la réussite scolaire mesurée par des outils standardisés introduit l'information de résultats sur le marché de la concurrence ainsi que la technicisation des processus éducatifs. Bien que ce phénomène se développe surtout dans la période à venir, à savoir la transition démocratique, la dictature pose les bases du système éducatif quantifiable, ciblé sur des résultats standards. Il s'agit de rassembler des données qui complètent le modèle de vouchers dans le but d'améliorer la qualité de l'éducation en faisant jouer la concurrence entre les écoles (Friedmann, 1955).

Quant aux résultats de cette démarche, si l'on utilise l'approche traditionnelle de fonction de production pour analyser le rapport entre les entrées et les produits du processus éducatif, ils sont controversés : s'ils sont toujours négatifs pour les écoles municipales en comparaison avec les écoles privées-subventionnées et privées, les échantillons ne sont pas homogènes et les degrés de difficultés pour des publics différents sont aussi hétérogènes (Bravo, Contreras et Sanhueza, *op.cit.*). En effet, les inégalités des résultats sont importantes si l'on ne considère que les résultats académiques, pourtant elles diminuent si l'on introduit de multiples variables telles que la dimension socioéconomique et le niveau d'éducation des familles (*Ibid.*).

Ainsi, cet aspect de technicisation des processus éducatifs vient rejoindre timidement la mise en place du système éducatif marchand et ce sera pendant la période de transition et de consolidation démocratique que cet axe se consolidera.

2.5 La privatisation du système ou la lente marche vers la libéralisation

Finalement, le dernier aspect de la marchandisation de l'éducation à analyser concerne l'axe de privatisation du système. Le régime considère que le système de financement par vouchers encouragera la création des écoles privées-subventionnées de façon massive au point de remplacer l'éducation municipale. Cet aspect, pourtant, n'affiche pas les résultats attendus en termes de privatisation globale du système (Aedo-Richmond, *op.cit.*). Cependant, on constate un fort élan de création des écoles privées sous la subvention de l'État et la prolifération d'écoles privées gratuites qui offrent des services de qualité précaire, notamment pour les populations des secteurs les plus démunis et ciblés sur des zones à haute densité d'habitants. Le

résultat est la création d'établissements qui dépasse 80% des établissements existants du même type en 1984 puis, à partir de cette date jusqu'en 1987, une décroissance des créations à cause du gel des subventions depuis la crise économique. En 1987, on compte 72,7% de plus d'établissements privés-subventionnés qu'en 1980 (Ibid.).

Quant au transfert d'inscriptions des élèves depuis le secteur public-municipal vers le secteur privé-subventionné, bien qu'il ne constitue pas un phénomène de masse, il se manifeste de façon exponentielle. Dans le tableau suivant, on constate comment le secteur privé-subventionné voit ses inscriptions augmenter de plus de 100% entre 1983 et 1989, tandis que le secteur municipal diminue et le secteur privé payant connaît lui aussi une légère hausse.

Tableau N° 5
Inscription par système administratif (1981–1989)

ANNÉE	ÉTABLISSEMENT MUNICIPAL	ÉTABLISSEMENT PRIVÉ- SUBVENTIONNÉ	ÉTABLISSEMENT PRIVÉ PAYANT
1981	77.98	15.14	6.88
1982	75.22	19.64	5.14
1983	71.16	22.44	6.40
1984	68.21	26.29	5.50
1985	65.34	28.09	6.57
1986	63.06	30.79	6.14
1987	60.69	32.69	6.62
1988	59.60	33.38	7.02
1989	58.66	34.03	7.32

Source : Bravo, Contreras et Sanhueza, 1999.

Ainsi, bien que loin d'être atteint, l'objectif poursuivi par la réforme de privatisation de l'éducation générale basique connaît pourtant un développement important. De l'avis de Pedro :

« Pendant la dictature, il n'est pas possible de comprendre les mesures et les résultats sans la crise. S'il n'y a pas eu une floraison plus importante de l'éducation subventionnée, ce n'est pas parce que la dictature ne l'a pas voulu mais parce qu'ils n'ont pas pu l'effectuer car les subventions ont chuté en termes réels de 25% pendant la période et les salaires des enseignants aussi ».

Cet aspect est documenté par différents auteurs, dans la mesure où la crise touche le processus de municipalisation autant que celui de la privatisation progressive (Aedo-Richmond, op.cit. ; Larrañaga, 1995).

Ainsi, le processus de marchandisation démarre par une étape expérimentale pendant cette période qui, à partir des différents axes analysés, initiera la transformation du système éducatif. De cette manière, les bases du développement de l'éducation du marché qui caractérise la réforme néolibérale chilienne sont jetées.

3. Tensions, ruptures et continuités : l'éducation face au modèle

L'analyse des transformations menées sous la dictature dans le champ de l'éducation nous interpelle dans sa dimension structurelle, étant donnée la nouvelle configuration de l'architecture de l'État social, ainsi que sur le rôle des acteurs impliqués dans ce processus de transformations, de ruptures et de continuités. En effet, on repère deux grandes tensions qui, à leur tour, donneront lieu au repositionnement du rôle de l'éducation dans le bien-être social, dans le cadre de la structure de distribution inégale des droits, forgée tout au long du XXe siècle. Des tensions qui émaneront de l'importance des traditions pour les acteurs en jeu et du rôle du secteur privé dans la médiation avec l'État.

Tout d'abord, nous aborderons les tensions qui naissent du positionnement des militaires. Bien que le projet des économistes semble séduisant pour une partie importante du gouvernement, la tradition des secteurs armés, fortement étatiste et développementaliste, se heurte à la vocation de privatisation qui sous-tend la réforme de la décentralisation. Cet aspect génère des frictions constantes qui, ajoutées, aux crises économiques vécues par le pays pendant la période étudiée, sont autant d'obstacles à la mise en place de la réforme. D'ailleurs, le manque de cohérence entre les décideurs est palpable à travers des décisions telles que le fait de suspendre le transfert des écoles par ordre ministériel, en 1983.

Ainsi, la vocation étatiste concernant certains domaines d'intervention, explique comment, malgré ses efforts pour promouvoir la participation massive du secteur privé dans les prestations de services éducatifs, le gouvernement met finalement en place un système d'universalisme relatif et d'auto-exclusion à travers le ciblage élargi du régime public dans les écoles

municipales. Ce système mixte de provision des services dénote un effet de continuité dans la tradition d'éducation d'État, sous un régime de financement compétitif et marchand.

D'un autre côté, tant la place que le rôle des enseignants dans ce processus, semble un point prédominant dans la prise de décisions. Les professeurs ont vu leur pouvoir corporatif considérablement amoindri et ont souffert des fortes persécutions du tout début du régime. La phase répressive (Aedo-Richmond, 2000 ; Ruiz, 2010) rend compte de la volonté du gouvernement de briser ce secteur, traditionnellement lié à la gauche. Cependant, la négociation des indemnités de transfert dans le cadre de la municipalisation et l'hégémonie des secteurs officiels au sein de la Fédération des professeurs, créé en 1974 sous la tutelle du régime, apaiseront l'opposition corporative pendant la mise en place de la réforme (Espinoza et Gonzalez, 1993 ; Beyer, 2000). En effet, la dimension persuasive du projet décentralisateur dans le secteur militaire réside dans la possibilité de dépolitiser la branche des enseignants, en transformant leur statut de fonctionnaire en statut d'employé municipal ou privé. De leur côté, les professeurs qui, sur le plan corporatif ne manqueront pas d'autonomie, construiront une opposition croissante, en raison du non-paiement des indemnités promises (gelées à cause de la crise, à partir de 1983), des irrégularités dans les processus de transfert ; tout cela dans un contexte de convulsion sociale et de manifestations.

Ainsi, la position des acteurs face au processus et au contexte politique jouera un rôle fondamental dans la prise des décisions concernant la réforme de la décentralisation et des subventions à la demande.

Quant à la place du secteur privé dans la nouvelle configuration administrative, il s'agit plutôt d'une diversification de la participation des acteurs qu'une nouveauté dans l'existence de l'offre éducative. En effet, les établissements privés existent depuis la période coloniale (Aedo-Richmond, op.cit.) et leur participation historique s'est toujours effectuée par des contributions publiques. Pedro affirme : « *Il y a eu toujours des écoles privées dans l'histoire du pays et la subvention vers ces secteurs n'est pas une invention des militaires [...]. Ce qui change, c'est la relation entre eux et l'État* ». La nouveauté concerne la régulation du statut de collaborateur des prestations publiques et la libéralisation des subventions ainsi que l'incorporation des fondations à but lucratif dans la gestion du système éducatif (Beyer, op.cit.). L'élargissement de la gamme d'offrants à travers les subventions à la demande positionnera le secteur privé sur le même plan que le secteur public et déplacera le monopole de l'État dans la provision de l'éducation. Cette dimension est en rapport direct avec la re-conceptualisation de l'éducation en tant que bien à acquérir.

Donc, en résumé, nous pouvons réfléchir à l'existence de deux grandes continuités du système éducatif, postérieures à la période de la réforme : d'un côté, la persistance d'une éducation publique de ciblage élargi et d'auto-exclusion selon des critères de ségrégation sociale et, d'un autre côté, des continuités sur les contenus de base des programmes d'enseignement et du rôle directif et surveillant du ministère sur ce plan, qui ne se trouvent pas au cœur de la réforme de caractère politico-administratif.

Quant aux ruptures visibles, l'indiscutable reconfiguration des rôles des acteurs ainsi que des rapports de forces entre eux, à propos de la marchandisation de l'offre éducative, changera la donne à jamais et positionnera l'éducation publique sur une scène où la notion publique sera séparée de l'État. Dans cette même perspective, la dépolitisation inédite du caractère social de l'éducation au Chili ainsi que de la conception des droits sociaux qui se trouve au cœur de l'accès à l'éducation, consacrera la nature marchande du bien privatisé.

Enfin, la réforme marquera l'enracinement du rôle du secteur privé et de la famille, en transformant le modèle traditionnel en un système de provision mixte et hybride duquel l'État ne parvient pas à se détacher.

Conclusions

Un retour au « moulin satanique » :

Vers une conclusion des réformes militaires

Comment cerner l'ampleur des transformations enclenchées par la dictature civico-militaire qui a mis fin à la période républicaine ? La grande œuvre de l'alliance autoritaire réside justement dans la dimension globale du projet et la transformation culturelle qu'elle impose. La société chilienne est confrontée au récit historique d'un modèle présenté comme fondateur du Chili contemporain. La dimension sociale est envahie par le principe de concurrence érigé en principe régulateur de toutes les dimensions de l'existence.

La reconfiguration du social qui s'ensuit se manifeste comme une dimension cruciale de la transformation des liens, de la valorisation du travail, de l'éducation et du rapport au politique. La protection, déjà fortement segmentée et inégale auparavant, se trouve confrontée à une réinvention sous l'égide des dynamiques marchandes. Pourtant, ce processus vertigineux et traversé par des tensions suit les traces du passé car même si elle s'enveloppe d'un halo de modernisation, la néo-libéralisation du Chili est le résultat de l'actualisation des anciens pactes qui fondent l'inégalité, les exclusions structurelles. En effet, la structure de distribution inégale de l'accès aux droits instaurée par l'État de compromis auquel met fin le putsch de 1973, est une condition de possibilité de la restructuration marchande du champ du social. La transformation néolibérale, en tant qu'inflexion majeure de cette structure, met en valeur le continuum du schéma et apparaît comme la sophistication des dispositifs d'exclusion. De cette manière, elle déploie des mécanismes de marchandisation du social qui vont véhiculer la transformation sociétale fixée par la dictature.

Dans la donne existante, la reconfiguration de la protection se réalise sur les voies traditionnelles tracées pour réguler l'accès aux droits, à savoir le réseau corporatiste et le réseau d'assistance. Cet aspect est clairement palpable dans la restructuration de la protection de l'enfance, à partir du développement de deux mécanismes institutionnels qui concernent la

santé et l'éducation : les réformes de municipalisation et de privatisation. Dans le premier cas, le système de santé est structuré à partir du réseau public non-excluant et des prestations de base, FONASA, qui se déploie pour l'enfance notamment à partir des prestations des centres de santé municipaux, où opère l'intervention de caractère assistantiel. Puis, pour l'enfance aisée, le réseau privé d'assurance, ISAPRE, donne accès aux prestations des institutions privées grâce aux cotisations salariales des parents qui bénéficient d'emplois formels et bien rémunérés. Quant à l'éducation, le réseau d'assistance s'actualise par le biais de la municipalisation de l'éducation publique, en constituant une offre de services résiduels et de qualité inférieure. Pour les familles qui souhaitent une formation plus spécialisée, notamment pour les couches moyennes, émerge le système privé-subventionné, qui trie son public sur des critères de sélection, tandis que les élites auront recours au système privé-payant.

Quant à la protection spécialisée, elle se consolidera comme un réseau d'assistance et d'intervention résiduelle destiné aux enfants les plus démunis.

Dans ces trois domaines, l'alliance privé-étatique de gestion du social en tant que caractéristique de la structure historique d'accès aux droits s'actualise, que ce soit sous la forme des ISAPRES, des « *sostenedores* » ou des institutions collaboratrices. La continuité invariante de la coopération du secteur privé dans la gestion des prestations publiques permettra donc de canaliser la libéralisation de l'offre des services et de faciliter les processus de privatisation. À son tour, l'autre trait de ladite structure, c'est-à-dire la place centrale de la famille dans la protection des enfants, se renforce autour de la voie du libre choix, en renvoyant à la famille la décision des types d'éducation et de protection santé qu'elle souhaite pour ses enfants. L'État subsidiaire soutiendra la famille dans son rôle primaire de protection mais n'interviendra qu'en cas de défaillance de celle-ci, en alliant la vocation résiduelle à la tradition conservatrice.

Alors, qu'est-ce qui a véritablement changé avec la mise en place de la nouvelle matrice sociopolitique et la restructuration du secteur social ? Le modèle néolibéral représente une inflexion de cette structure de distribution de l'accès aux droits et de la configuration du social, qui se manifeste dans chacune des périodes de la mise en place du système. Dans ce sens, pendant la période d'imposition du modèle, c'est-à-dire pendant la dictature civico-militaire, l'on peut identifier trois inflexions principales qui s'expriment de manière explicite ou naissante.

La première inflexion fait référence à la *libéralisation de l'offre des services de la protection sociale*. La mise en place des mécanismes de financement marchand, autrement dit des subventions à l'offre et à la demande, changera tant le rapport du monde privé à l'État que la notion de « public ». En effet, l'attribution des compétences de gestion des services publics au

secteur municipal ainsi que la configuration d'un secteur privé dépendant du niveau central (telles que les institutions collaboratrices du SENAME), redessine l'alliance de collaboration entre les deux secteurs. La voie résiduelle d'accès aux droits n'apparaît plus comme synonyme de « étatique », réinvente le rôle de l'État comme régulateur du marché des services et permet la création d'un marché dynamique à partir de la prise en charge des populations les plus exclues.

La deuxième inflexion intervient depuis la reconfiguration de l'action publique envers l'enfance : *le ciblage comme mécanisme de classification* de l'accès à la protection. L'introduction de critères d'identification des populations, de formulation des catégories de population et de sélection des bénéficiaires constitue le dispositif d'opérationnalisation de l'État subsidiaire. Auparavant, l'accès aux droits dépendait du statut d'emploi des personnes et des catégories socioprofessionnelles auxquelles ils appartenaient. Cette protection stratifiée laissait en marge une partie importante de la population, notamment les enfants et les personnes âgées ainsi que les femmes en situation de non-emploi rémunéré. L'accès au réseau d'assistance dépendait de l'appartenance ou pas au monde salarial. Dans la nouvelle configuration, le critère est l'intégration réussie au marché ; on observe des travailleurs susceptibles d'accéder au réseau de l'assistance. Dans cet élargissement de la population qui n'accède pas au système privé des services, le ciblage émerge comme un dispositif de repérage des personnes en situation de grande difficulté. Il s'agit de trier les populations en détresse pour ainsi minimiser l'action de l'État et encourager l'intégration marchande à différentes échelles.

Le ciblage classe les individus et les familles qui ont réussi dans la vie et dynamise un marché de la protection qui doit diversifier son offre des services, grâce à la diversité des statuts socioéconomiques à capter. Ainsi, le critère de ciblage des politiques sociales permet de maximiser les ressources de l'État à travers la minimisation de la participation dans la protection ainsi qu'à partir de la mise en place des programmes de transferts conditionnés, moins chers que les programmes d'insertion sociale.

Finalement, nous identifions comme une troisième inflexion néolibérale, le processus émergent de *technicisation du social*. Cette dimension résulte de la nécessité d'identifier et de classer des types de populations ainsi que de l'opérationnalisation des systèmes de subventions. Lorsque la prise des décisions visant les populations bénéficiaires des prestations résiduelles publiques se fonde sur des paramètres liés aux revenus ou à la situation socioéconomique, une batterie d'outils d'évaluation devient impérative. La nécessité de recueillir des informations sur les personnes en situation de pauvreté, d'indigence, de sous-habitation, d'analphabétisme, de chômage, entre autres difficultés majeures, obligera les techniciens du niveau central à obtenir

des données pour classifier les bénéficiaires et attribuer des ressources aux secteurs compétents et aux privés chargés des services. La mise en place des rôles de régulateur de l'action sociale et de surveillant de la prestation des services qu'assumera l'État, amènera également à l'exécution d'outils de suivi et de contrôle de la gestion, qui rendront possibles les transferts des subventions.

Cette inflexion de technicisation du social apparaît, à ce stade, comme un dispositif de recherche de l'efficience dans l'utilisation des ressources publiques plutôt que comme un mécanisme de dépolitisation du social en soi. Le processus de mise en place de l'État régulateur subsidiaire en reste encore à une étape de définition pendant la dictature, où la propre action résiduelle est instrumentalisée politiquement pour attirer l'adhésion et la sympathie de la population envers le gouvernement autoritaire.

Ainsi, la libéralisation du secteur social, le ciblage de l'intervention et la technicisation du social composent les trois inflexions qui dessinent l'étape initiale du modèle néolibéral-conservateur. Un modèle qui se configure donc à partir de la structure traditionnelle de distribution de l'accès aux droits de la matrice nationale-populaire, de la tradition d'intervention conservatrice-chrétienne et des inflexions néolibérales de la période dictatoriale. Ces trois sources donneront forme au modèle hybride de protection sociale de l'enfance et de configuration du social qui permettra *in fine* d'achever la transformation de la grammaire sociale du Chili contemporain.

PARTIE III

PARTIE III

LA GESTION DÉMOCRATIQUE DU MODÈLE

«Pronto no habrá tampoco bandera...ni mapa...solamente un mundo, una ciudad enorme habitada por gente preocupada de sí misma... Todo se está llenando de esos lugares que no existen, sin tiempo, sin historia. Desaparece toda seña de identidad. No hay país, no hay geografía, la historia se ha convertido en un noticiero de televisión.»

Marco Antonio De la Parra, Pequeña historia de Chile

L'après-dictature n'est pas à considérer sous le seul angle du renouement avec l'histoire républicaine du Chili. Cette époque est aussi le théâtre de la réinvention des rapports entre l'État, les individus, le marché et le social et, disons-le, celui de la réinvention de la formule démocratique.

La fin du gouvernement autoritaire, marquée par la paupérisation d'une partie importante de la population ainsi que par la violence et les crimes de lèse-humanité commis pendant 17 ans, ouvre une nouvelle étape dans la société chilienne, un horizon d'attentes et de nouveaux enjeux. Le pari de démocratiser la société et de prendre en charge ce que l'on appelle alors la dette sociale de la dictature pose la question de la continuité du modèle. Les acteurs de ce nouvel échiquier sont multiples certes, mais ils appartiennent tous aux sphères des élites politiques. Le plus grand défi à relever est alors celui d'accorder une légitimité aux actions des nouveaux gouvernants dans le cadre démocratique mis en place, extrêmement limité sur le plan de la participation sociale.

La reconfiguration des actions de l'État tant sur le plan politico-économique que social accompagne de manière implicite la notion de démocratisation. Cependant, la tournure que prend ce processus s'achemine de manière évidente vers le maintien et le perfectionnement du modèle existant, dès le projet de croissance avec équité porté par les deux premiers gouvernements post-dictature. Ainsi, ces premières années, en particulier les dix ans de transition, joueront un rôle décisif dans la consolidation du Chili néolibéral, notamment dans sa dimension sociale, une dimension clé de sa légitimation.

Dans cette partie, nous explorerons sous ce prisme les reconfigurations démocratiques du modèle social du néolibéralisme chilien à partir de l'analyse du contexte politico-économique et social de 1990 à 1999, en nous intéressant à la protection de l'enfance, en particulier à la protection spécialisée, la santé et l'éducation. Notre analyse a pour fil conducteur la révision des différentes dimensions de la restructuration néolibérale-démocratique et se développe sur cinq chapitres, avant de finir par une conclusion sur les principaux axes de réflexion du processus de reconfiguration du social. Le premier chapitre présente le cadre politico-économique de la période, ses enjeux et ses accords. Dans un deuxième temps, nous analyserons la reconfiguration globale de l'État social et des politiques sociales ainsi que le rôle des agents tels que la famille et le marché. Le troisième chapitre abordera le premier axe de l'analyse sectorielle, dont le système de protection spécialisée de l'enfance. Le quatrième chapitre révisera la reconfiguration du système de santé et ses conséquences pour la redéfinition des actions visant l'enfance. Ensuite, dans un cinquième temps, nous nous intéresserons aux transformations du système éducatif et aux politiques d'éducation initiale et primaire. La sixième et dernière section présentera enfin les conclusions de la révision des dimensions et des secteurs analysés.

Chapitre 8

La mission concertée : La légitimation du modèle par la voie démocratique

«En la matriz de una dictadura terrorista devenida dictadura constitucional se formó el Chile actual, obsesionado por el olvido de esos orígenes.»

Tomas Moulián, Chile: anatomía de un mito

L'arrivée au pouvoir de la Concertation des Partis pour la Démocratie (CPD), le 11 mars 1990, à l'issue d'une période de négociations avec le régime dictatorial, couronne le projet de démocratie protégée proposé par Pinochet. Consacrée par la Constitution de 1980 et annoncée au discours de *Chacarillas* (1977), la transition du régime « autoritaire » vers un régime démocratique apparaît comme un impératif après l'échec du plébiscite organisé par le régime. Les négociations entre le gouvernement militaire et les différentes instances de l'opposition démocratique pendant les années 1980, notamment à partir de la crise récessive de 1982-1983, aboutissent à l'organisation du plébiscite puis aux élections présidentielles. Patricio Aylwin, élu en 1989 comme le premier président du Chili post-dictature, gouverne pendant quatre ans. C'est ensuite au tour d'Eduardo Frei Ruiz-Tagle d'être élu président en 1994 ; il gouvernera jusqu'en 2000.

Cette période de 10 ans de post-dictature au Chili est cruciale pour comprendre la mise en place du système néolibéral démocratique. La construction d'un programme au milieu des tensions des relations civico-militaires ainsi que dans un climat de grande expectative sur les changements à venir, marque une période de consolidation du projet politico-économique en cours. Au cours de cette étape, la joie et l'espoir démocratiques feront place au malaise, syndrome des nouveaux temps. Les deux premiers gouvernements de la post-dictature construiront un projet néolibéral-modernisateur qui viendra renforcer le projet néolibéral-

conservateur imposé par la dictature, en toute continuité avec la dimension économique du projet militaire. Cependant, dans cette transition démocratique et sociale, l'accent sera mis sur une gestion correctrice des inégalités structurelles du modèle, à la différence de leurs prédécesseurs et de leurs successeurs. Ce modèle de néolibéralisme modernisateur et correcteur, nommé modèle de croissance avec équité, caractérisera le récit politico-social de la transition chilienne.

C'est dans cette logique de bloc néolibéral modernisateur-correcteur que, dans ce chapitre, nous analyserons le contexte politico-économique de ladite période de transition, à savoir les périodes présidentielles de Patricio Aylwin et d'Eduardo Frei. L'objectif est de décrire le projet économique et politique de la CPD et de ses élites, en analysant le contexte, les conceptions fondamentales de cette proposition démocratique et finalement, le modèle sociopolitique. Ce chapitre s'organise en trois axes. Le premier propose une lecture du cadre sociopolitique et économique de la période. Dans un deuxième temps, nous analyserons les caractéristiques du projet démocratique de la transition. Enfin, le troisième axe présente les défis et les débats qui agiteront la fin de la période.

1. La transition, ses acteurs et ses circonstances

Le gouvernement d'Aylwin arrive à *La Moneda* dans un climat d'euphorie et de triomphalisme non seulement parce qu'il sort vainqueur des élections mais aussi parce que la tactique d'avoir joué le jeu des dictateurs lui donne la satisfaction d'avoir gagné avec les règles de l'adversaire. Dès le début du gouvernement, la coalition (CPD) se propose d'établir une stratégie de développement économique accompagné de justice sur le plan social, autrement dit de suivre la voie de la croissance avec équité. L'objectif de cette proposition est de réduire le retard des secteurs qui ne sont pas entrés dans le processus de modernisation vécu par le pays pendant les années 1980 (Foxley, 1995).

Sur le plan politique, la notion de transition est utilisée comme stratégie d'installation. Bien qu'il existe un désaccord sur la pertinence du concept pour décrire la période post-dictature, force est de constater que le gouvernement n'est pas tout à fait autonome par rapport aux pouvoirs en place et que les militaires ne sont pas non plus tout à fait soumis au contrôle du

pouvoir exécutif. Étant donné ce contexte, on comprend que la dénomination de la période qui concerne le processus de transition démocratique, fasse encore débat.

D'un côté, on trouve la position qui affirme que la transition aurait fini avec l'élection de Patricio Aylwin à la présidence (Garretón, 1991). La proposition de Garretón se fonde sur la conception que la transition est en réalité le processus des négociations qui aboutit à l'élection présidentielle de 1989, et qui aura pris fin donc avec la prise du mandat le 11 mars 1990. Si l'on considère que ce processus n'a pas réussi à démocratiser les institutions et que le gouvernement démocratique est resté prisonnier de la Constitution de la dictature, le processus de transition, quoique clôturé, serait resté inachevé. De l'avis de Garretón (2012), la notion même « d'être en transition » a empêché le débat sur le modèle économique et politique adopté, raison pour laquelle il s'est agi d'une stratégie politique de stabilisation et de gouvernance.

D'un autre côté, Godoy (1999) argumente que la fin de la dictature fait place à la transition vers la démocratie, car selon les conditions de la démocratie évoquées par Schumpeter et Dahl, la période de transition qui démarre pendant les années 1980 est incomplète. Ainsi, le premier gouvernement post-dictature, bien qu'élu à travers un processus informé, n'a pas joui des conditions de liberté, d'autonomie et de stabilité suffisantes pour clôturer la transition et décréter la pleine démocratie. En effet, pendant la période de négociations, la CDP était obligée d'accepter les propositions de la Junte Militaire pour éviter la prolongation des conflits (Ibid.), notamment lorsque les limites étaient discutées autour d'une question méta-constitutionnelle. C'est en ce sens qu'émergent diverses positions qui appuient la notion de transition prolongée durant toute la période post-dictature.⁹²

Au-delà de ces différentes considérations, pour nos travaux de recherche, nous avons décidé de nommer « transition » cette période qui comprend les 10 premières années du gouvernement post-dictature, car elles représentent la voie de sortie de la dictature vers un système de néolibéralisme démocratique. Cette période se caractérise par l'exercice du pouvoir dans les conditions pactisées entre l'opposition à la dictature et le régime militaire, conditions parmi

⁹²Ainsi, pour Boeninger (1997), la transition est le processus d'installation de la démocratie protégée de la dictature ; les gouvernements d'Aylwin, et ensuite de Frei, ont pour mission l'élimination des enclaves autoritaires pour installer une polyarchie. Gérer ce type de démocratie impliquait d'accepter la fragilité et la précarité institutionnelle des nouveaux gouvernants. Ainsi, la transition en tant que concept stratégique, devient un outil de démocratisation sociopolitique. Il s'agit d'une période de grâce, ou d'une « lune de miel » liée à la stratégie de justification morale du triomphe du bien sur le mal (Ibid.). Ominami (2010) reprend également ce dernier aspect pour argumenter que la transition chilienne est marquée par le paradoxe : face à l'échec des stratégies de mobilisation sociale et de lutte armée, les élites politiques d'opposition décident d'accepter les règles des dictateurs. Donc, bien que l'opposition ait vaincu le régime militaire par les urnes, l'on assiste à un affrontement qui se déroule dans le cadre politique fixé par l'un des adversaires. L'opposition affronte d'abord la dictature avec les armes de la politique autoritaire et la légitime ensuite.

lesquelles les enclaves autoritaires et le pouvoir décisionnel des Forces Armées jouent un rôle décisif. De cette façon, bien que la fin de la dictature représente la fin de la période autoritaire, l'arrivée de la démocratie pactisée contient en son sein une relation de continuité avec le modèle politico-économique précédent. Il s'agit donc pour nous d'une période de transition entre un modèle néolibéral de gestion autoritaire et un modèle de gestion de démocratie limitée.

Dans ce sens, de façon moins idéologique qu'opérationnelle, nous utiliserons la notion de transition pour désigner la période politique qui se déroule entre 1990 et 1999 et qui se caractérise par la poursuite démocratique du projet de la dictature. À notre avis, le pont que l'on peut établir entre la dictature et la démocratie consolidée se fait à travers la légitimation du modèle politico-économique dictatorial.

1.1 Aylwin et la restriction du politique

Depuis le premier jour de son gouvernement, Aylwin et son staff se proposent de légitimer le modèle économique implanté en dictature, à partir d'un plan de relance de la croissance et de l'élargissement de la subsidiarité, en construisant un modèle de croissance avec équité. Sur le plan politique, la stabilité sociale semble constituer un défi majeur pour la réussite de ce projet. Dans ce cadre, les premières mesures gouvernementales cherchent à assurer la gouvernabilité à travers, d'un côté, l'augmentation des dépenses et la mise en place d'un plan social et, d'un autre côté, la constitution d'une commission de vérité pour enquêter sur les crimes commis par la dictature.

Si l'on prend en compte que le taux de pauvreté enregistré en 1990 est de 38,4% et de 12,8% de personnes sous le seuil de l'indigence, ce qui place 51,2% de la population⁹³ en situation précaire, la question sociale devient une affaire de gouvernance. Le contrôle des troubles sociaux, liés notamment à l'accès au logement, à la santé et à l'éducation, revêt en effet une importance capitale. Dans le but de faire face à ladite « dette sociale de la dictature », une réforme fiscale est proposée pendant la première année du gouvernement. La négociation de cette réforme symbolise, de l'avis de certains analystes, la maturité politique des acteurs de la transition car elle est approuvée dans un court délai avec l'accord des partis d'opposition, en

⁹³ Données du PNUD Chili, disponibles en ligne : <http://www.pnud.cl/areas/ReduccionPobreza/datos-pobreza-en-Chile.asp>. Consulté le 07.05.2014.

particulier Rénovation Nationale (RN), parti de la droite traditionnelle lié à l'ancienne oligarchie (Foxley, 1997 ; Marcel, 1997).

La réforme consiste à augmenter les charges tributaires pour financer un paquet de mesures et de programmes sociaux⁹⁴. Les changements proposés, notamment l'augmentation de l'IVA (TVA), ont aussi pour but de montrer une volonté antipopuliste (Foxley, 1997 ; Vial, 1997) dans l'approche des problématiques sociales et de la lutte contre la pauvreté du pays, en exécutant des mesures fermes qui concernent toute la population. La réussite de cette réforme est manifeste sur les résultats économiques obtenus entre 1990 et 1993 : le pays connaît une croissance accumulative de 27%, une réduction de l'inflation de 27% à 12% annuel, une épargne publique de 5% du PIB, une augmentation des dépenses publiques de 40% réels du budget assigné par le régime dictatorial (Marcel, 1997).

La concertation de cette réforme fiscale n'est pas que le reflet de l'ambiance de consensus qui règne entre les forces politiques du Chili post-dictatorial ; elle représente aussi l'acte de légitimation du plan social de la CPD de la part de la droite politique. Il s'agit d'un accord sur la formule de modèle économique, en plus d'un renforcement des secteurs sociaux et d'un acte de conversion de la droite de la dictature qui, d'une position plus orthodoxe sur le plan libéral, va accepter une inflexion plus sociale dans la distribution de la croissance.

La deuxième grande réussite de la réforme concerne l'installation du *consensus* comme la formule clé de la gouvernance post-dictature. Les négociations avec Rénovation Nationale pour obtenir son approbation au sein du Parlement mettent en évidence que la volonté d'avancer est partagée par les différents acteurs politiques et que les élites politico-économiques se resserrent autour du modèle. Cette conception de la prise des décisions est traduite par la notion de « démocratie des accords » qui devient la prolongation de la transition pactisée.

Pour ce qui est de la réalisation du plan social qui se trouve à l'origine de la réforme fiscale, il est intéressant de noter que le gouvernement de P. Aylwin défend la promotion de la justice sociale comme fondement du paquet des mesures prises. Il s'agit d'installer la lutte contre la pauvreté au cœur de l'action étatique. Le taux de pauvreté et d'indigence qui atteint, nous l'avons vu, 51% en 1990, dénote l'urgence d'aborder politiquement les conséquences sociales de l'implantation du projet de la dictature. La légitimation du modèle économique et la

⁹⁴Les caractéristiques principales de cette réforme sont : le changement du système d'imposition des revenus des entreprises ; l'augmentation du taux d'imposition sur les revenus des premières catégories ; le changement du système d'imposition des revenus des domaines agricole, minier et du transport ; l'élimination des sources d'évasion des impôts comme, par exemple, la formation de nouvelles sociétés ; la création d'un crédit fiscal spécial pour les investissements productifs des entreprises ; des changements dans la structure des tranches de déclaration des impôts pour les particuliers, une augmentation des charges pour les plus hauts revenus et finalement, l'augmentation du taux d'impôt à la valeur ajoutée IVA (TVA) de 16% à 18%.

gouvernabilité de la période dépendent essentiellement de la capacité de réaction de la coalition au pouvoir face à la demande sociale. Ainsi la réduction de la pauvreté devient-elle un enjeu majeur.

Dans ce contexte, pendant la période 1990-1994, on observera : une augmentation du salaire réel et du smic ; une diminution du taux de chômage (moins de 5% par rapport aux 12% de la décennie de 1980) ; une diminution du taux de pauvreté à 27.5% et d'extrême pauvreté à 7.5%, soit 35% au total. Sur le plan social, on note la création de plusieurs organismes de promotion, tels que le FOSIS, SERNAM, INJ, CONADI⁹⁵, la Commission des personnes âgées et la Commission du handicap, pour ne citer que les plus importantes. Est également créé le ministère de la Planification et de la Coordination qui remplace l'ancien Bureau de planification nationale. En définitive, les dépenses publiques augmentent de 32% grâce à la réforme fiscale et le taux de croissance atteint une moyenne de 7% annuel.

Sur le plan des réformes démocratiques, le gouvernement d'Aylwin réalise la réforme municipale qui permet que les autorités des mairies soient élues, à partir de 1992, à travers des élections libres, mettant ainsi fin à la désignation des maires implantée par la dictature. Toutefois, en termes de gouvernabilité, au-delà de la gestion du social, le gouvernement se trouve également confronté à deux défis essentiels : la concertation des travailleurs et des entrepreneurs qui permettent de signer des accords et le contrôle politique des Forces Armées. Par rapport au premier aspect, le contrôle politique de la CUT (Centrale Unique des Travailleurs) puis sa légitimation sociale devient l'une des tâches prioritaires. L'objectif est de parvenir à établir des accords avec l'entrepreneuriat pour gagner sa confiance dans le processus politique et aboutir aux réformes qui pourraient garantir la paix sociale. Enfin, la réalisation de l'Accord - cadre entre les syndicats, les entrepreneurs et le gouvernement, après quatre années de réunions, permet de signer des conventions sur le smic, les pensions et les salaires du secteur public. Cette formule de consensus autorise également la réforme du travail qui marque des progrès concernant les contrats, la négociation collective et le droit de grève.

⁹⁵ FOSIS (Fonds de solidarité et investissement social), SERNAM (Service national de la femme), INJ (Institut national de la jeunesse), CONADI (Corporation nationale de développement indigène).

1.2 Le rapport aux militaires et à la vérité

Dans le domaine des relations civico-militaires et le respect de l'autorité présidentielle, le gouvernement d'Aylwin doit garantir les accords négociés avant les élections de 1989 et consacrés constitutionnellement. Ces accords font notamment référence aux postes inamovibles des généraux en chef qui place Pinochet à la tête de l'armée de terre. Malgré les actions d'intimidation tentées par les militaires en réaction aux cas de corruption détectés au sein de l'armée qui impliquaient directement la famille Pinochet, outre les fameux « exercices de liaison » qui ont pour but d'impressionner le gouvernement, de rappeler le pouvoir des Forces Armées et de dissuader les enquêtes de corruption, l'ensemble du processus se déroule sans trop de heurts.

La question des droits de l'homme est surtout le point essentiel à traiter au début du mandat. La constitution de la Commission nationale « Vérité et Réconciliation » le 25 avril 1990, dirigée par Raul Rettig, a pour mission d'établir la vérité sur les violations des droits de l'homme et les crimes de lèse-humanité commis pendant la dictature de Pinochet. Il s'agit d'identifier les victimes, d'établir la liste des assassinés et des disparus et de proposer des mesures de réparation aux familles. Le rapport Rettig, rendu le 8 février 1991, reconnaît 2296 cas de crimes d'État. Le 4 mars 1991, Aylwin présente les résultats du rapport en direct sur la chaîne de télévision nationale et demande pardon pour la violence politique et les crimes commis contre les familles et le pays, en représentation de l'État. Ce geste de pardon est le symbole du discours de réconciliation que voulait installer le gouvernement de transition.

Malgré la reconnaissance des crimes, le gouvernement reste passif dans la recherche de justice. À son avis, le processus de réconciliation implique de mettre en place des mesures réparatrices pour les familles des victimes et de demander de « se pardonner », afin « d'avancer » en tant que pays. Au nom de la gouvernance et de l'avenir, l'exécutif propose l'application de la « justice avec prudence » (Boeninger, 1997 :381), qui sera connue comme la formule de « la justice, autant que possible ». Cette restriction s'étendra par la suite au champ des transformations générales attendues par la population, devenant ainsi la formule symbole de la transition pactisée.

La construction de la transition se fonde ainsi sur le pacte de réconciliation nationale imposé par la CDP, notamment par les secteurs du centre politique, tels que le Parti Démocrate-Chrétien de Patricio Aylwin. Cette période de transition devient ainsi la preuve de la continuité. La phase

de transition conclura dans un climat d'approbation davantage dû aux avancées réalisées sur le plan économique que sur le plan politique, légitimant de cette manière le modèle dictatorial.

1.3 Les enclaves autoritaires : le chemin tracé

L'existence d'enclaves autoritaires à l'ombre desquelles se développe la démocratie post-dictature constitue la preuve même de la fragilité du régime malgré le climat de consensus instauré entre les élites. La mission de ces enclaves est de garantir la continuité du modèle économique pendant le processus de démocratisation et surtout de préserver l'autonomie corporative, les privilèges et l'impunité des Forces Armées. Les enclaves autoritaires sont le chien de garde de « l'œuvre » de la dictature.

Il est important de repérer la place que les enclaves ont occupée pendant la période analysée afin de comprendre comment, au-delà du projet économique-social de continuité mené par les gouvernants de la transition, l'État est toujours sujet à des contraintes objectives. Ces capsules de pouvoir, héritage actif de la dictature chevillé à la société, constitueront des obstacles à la mise en place des réformes du cadre institutionnel en imposant leurs limites au processus de démocratisation. Dans ce cadre, le développement d'une politique des accords devient la stratégie principale de la gestion politico-sociale de la transition.

Garretón (1991) analyse le sujet à partir de la notion de transition incomplète. Il propose une classification des enclaves dans quatre domaines : institutionnel, des acteurs, éthico-symbolique et socio-culturel. La dimension institutionnelle fait référence aux aspects de la Constitution de 1980 qui n'ont pas été réformés pendant les négociations qui aboutissent aux élections de 1989. Ces éléments définissent le caractère autoritaire du modèle sociopolitique qui engendre la démocratie dessinée par la dictature. Il s'agit des lois organiques constitutionnelles qui vont orienter la politique sociale et économique dans différents domaines : la Banque Centrale, les Forces Armées, l'Éducation, le Congrès, les Mairies, ainsi qu'un ensemble de lois du secteur du travail qui consacrent le modèle de flexibilité.

La Constitution prévoit des quorums élevés qui obligent les parlementaires à chercher des accords et à établir des alliances avec l'opposition pour réaliser des réformes, ce qui rend difficile la mise en œuvre de la démocratisation institutionnelle. Ainsi, le système binominal est consacré et reste inchangé depuis 1990, créant un système politique électoral d'exclusion qui privilégie la concurrence entre deux blocs, donc les élites.

Par rapport aux enclaves qui ont trait à la place des acteurs du processus, l'on constate l'existence de trois secteurs en position de force : les Forces Armées, la droite politique et l'entrepreneuriat. Les premiers sont protégés par un ensemble de dispositions qui permettent d'assurer leur bien-être économique ainsi qu'une place dans la vie politique, dont les exemples les plus éloquents sont la figure des sénateurs désignés et l'inamovibilité des chefs militaires. Ajoutons à cela le maintien de la loi d'Amnistie de 1978 (Décret-loi N° 2.191) qui concède l'impunité aux auteurs des crimes commis pendant l'état de siège, c'est-à-dire du 11 septembre 1973 jusqu'au 10 mars 1978. Dans ce cadre, le gouvernement de transition doit relever le défi de réduire le pouvoir des militaires, sans affecter leur intégrité institutionnelle.

Pour sa part, la droite politique jouit aussi d'un pouvoir établi par le régime précédent. Du fait de la décision de fixer des quorums élevés au Parlement et de la consécration de deux groupes dominants par le biais du système binominal. Cela se traduit dans les faits par une augmentation du pouvoir concret de ce secteur idéologiquement opposé aux propositions réformatrices de la CPD. L'impératif d'arriver aux accords avec la droite, notamment avec celle la moins attachée à la dictature, autrement dit Rénovation Nationale, donne à cette dernière une place privilégiée dans le processus de transition.

Quant aux entrepreneurs, pourtant traditionnellement proches du régime dictatorial, ils n'ont pas joué le rôle qu'ils escomptaient dans les négociations, n'ayant ni projet clair à défendre ni représentation directe sur le plan politique en 1990. Ils deviennent alors un acteur crucial pour la consolidation du modèle et la stabilité politique, du fait du rôle central du marché dans la nouvelle donne. La CPD doit rétablir confiance et stratégies au sein de l'entrepreneuriat, tout en montrant les preuves de sa volonté de perpétuer le modèle économique. L'ouverture internationale est la carte qui permet à la CPD de gagner les entrepreneurs à leur cause et de les séduire avec le projet démocratique.

D'un autre côté, la dimension éthico-symbolique constitue l'une des pierres d'achoppement de la légitimation du processus de transition. Les demandes concernant la vérité sur le terrorisme d'État, sur le sort des personnes disparues et l'application de la justice pour les coupables légitiment les exigences des organisations des droits de l'homme, notamment sur le plan international. La rationalisation des demandes, la supériorité morale des victimes et la condamnation mondiale des crimes placent le gouvernement devant un paradoxe : comment donner une réponse aux familles tout en protégeant la « sécurité personnelle » des militaires (Garretón, 1991). La notion de « justice autant que possible » prend ainsi toute sa valeur dans le scénario d'une transition dans l'impasse. Le discours de la réconciliation constitue un axe stratégique qui permettra de gérer une telle divergence d'intérêts : les gestes de pardon des uns

envers les autres sont présentés par le discours de la CPD comme la condition de possibilité de la démocratie, taisant délibérément l'échec intrinsèque de la volonté de faire aboutir toute quête de vérité en des-historisant de cette manière le processus politique.

Quant aux enclaves socio-culturelles auxquels Garretón fait référence, leur présence dans la société se fait sentir en termes de fragmentation, d'atomisation sociale et d'élitisation de la politique. Le déroulement d'un tel processus de transition centré, depuis la décennie des années 80, sur les élites politiques du pays exclue les acteurs des organisations sociales et configure une nouvelle matrice sociopolitique. Le fait d'avoir privilégié les accords entre les élites au profit de la politique professionnelle expulse la société civile des espaces décisionnels. Cet aspect est à mettre en rapport avec la faible démocratisation sociale promue pendant le premier gouvernement de la transition (en termes d'inégalités, d'expansion des instances de participation à la prise de décisions, etc.). À ce sujet, Cecilia, experte en politiques sociales, ancien ministre des secteurs sociaux et représentante OCDE, raconte que pendant cette période, « *il y a eu des gens de la coalition qui disait 'on ne parle même pas des droits parce que ça va créer de l'empowerment et on ne sait pas où ça va finir'* ».

Ainsi, les enclaves les plus enracinées se trouvent sur le plan socio-culturel dans la mesure où elles donnent lieu au changement des matrices sociopolitique et d'action collective qui définissent la forme structurelle de la démocratie néolibérale chilienne.

2. La démocratie protégée et le rêve dictatorial

2.1 Le relais démocratique : la CDP et la mission tutélaire

L'analyse des premières années de la démocratie implique celle du processus de légitimation du projet socio-économique de la dictature. En effet, la notion de démocratie protégée développée pendant la période autoritaire est consacrée par la Constitution de 1980 et finalement mise en pratique pendant ladite transition.

Dans son discours de *Chacarillas* (1977), Pinochet proposait de reconstruire le pays à partir de l'implantation d'une nouvelle démocratie qui soit autoritaire, protégée, technicisée, intégratrice et de participation sociale. Il avançait cette perspective avant de la matérialiser à travers un

pouvoir juridique qui protège le système, la liberté et la démocratie de ceux qui veulent les détruire. La mise en place de ce projet politique a lieu au début de la dictature, à partir du développement dudit État bureaucratique-autoritaire, théorisé par G. O'Donnell (1975) et d'autres pendant les années 1970. Celui-ci fait référence à l'apparition d'un État conçu comme le gardien du développement capitaliste en Amérique latine, qui fait un usage revendiqué de la force et de la répression pour réimposer le cours du projet élitiste-libéral. Il utilise les appareils étatiques pour expulser toute composante politique et sociale des propositions contre-hégémoniques. L'État bureaucratique-autoritaire imposé en dictature, lorsque le projet est défini, organise le relais de la consolidation démocratique du projet en laissant la place au modèle néolibéral démocratique, après la défaite de la légitimation institutionnelle par plébiscite de l'administration militaire.

Le grand défi du processus démocratique conduit par la CDP est de garantir aux élites civico-militaires la consécration du modèle socioéconomique et la réalisation du projet de démocratie protégée. Les négociations menées pendant la période pré-plébiscite ont pour but de tracer un chemin viable de continuité sans remettre en question les bases du modèle. Il s'agit d'un abandon « en-avant » des points de tension : les limites étant fixées en-dessous du cadre normatif, la Concertation fait acte de légitimation de la Constitution (Godoy, 1999).

La consolidation démocratique est indissociable de la consolidation néolibérale. Il s'agit de réaffirmer l'engagement ferme et sans réserve pris avec la démocratie conventionnelle et l'économie mixte de marché (Boeninger, 1997). La centralité devient donc technique et politique, pour aboutir à la réussite de cette installation (Vial, 1995). La légitimation de l'expérimentation néolibérale aux yeux des marchés internationaux devient un enjeu majeur. Fazio et Parada (2010), affirment que le processus de transition démocratique et de légitimation du choix économique est conduit par conviction par un secteur du gouvernement. On peut pourtant repérer des distinctions sur le plan de la distribution sociale de la croissance et du rôle de l'État en matière de régulation sociale. De ce fait, la réalité est que l'économie devient le principal capital de la transition et du processus de légitimation de la CDP (Garretón, 2012). Dans ce scénario, la récupération graduelle de la normalité politique et de la légitimation de l'ordre constitutionnel s'articule autour du néolibéralisme qui acquiert le statut de principe fondateur de la nation (Ominami, 2010).

Cette configuration de la nouvelle donne politique se déroule pendant les dix premières années post-dictature, dessinant les contours du projet démocratique resserré autour du néolibéralisme.

2.2 De la transition à la modernisation

La période analysée, bien que partie intégrante du processus global d'installation du régime démocratique, présente des dynamiques différenciées entre les deux gouvernements de l'administration post-dictatoriale. En effet, la période Frei essaie de s'éloigner de l'idée de transition malgré les continuités programmatiques avec le gouvernement d'Aylwin. Cette stratégie obéit à l'intérêt de consolider le modèle économique à partir de la poursuite du plan de modernisation initié en dictature pour ainsi le légitimer vis-à-vis de la population. On observe que la dimension démocratique qui prend une place centrale dans le discours de la CDP à la fin de la dictature et pendant son premier gouvernement, se déplace graduellement vers une dimension modernisatrice qui tente d'évincer la dimension politique.

Dans ce sens, la prise de décisions est l'affaire des experts et des acteurs des élites politiques traditionnels (les parties politiques, les militaires). Au-delà de la mobilisation sociale autour de la demande de démocratisation, les acteurs de l'opposition parviennent à capitaliser l'action collective pour augmenter leur pouvoir de négociation, prendre la tête du processus de transition et être ensuite élus au gouvernement. Pendant la période d'Aylwin, l'appel au calme, à la patience et à l'utilisation de la voie institutionnelle de demande sociale s'impose comme condition d'une gouvernance qui empêcherait le retour autoritaire. Donc, le laisser-faire des élites devient l'unique source légitime d'action. Tout mouvement de protestation ainsi que de discordance avec la politique de la CDP est expulsé du champ du politique vers la sphère du radicalisme inutile ou du terrorisme⁹⁶. La participation sociale est cantonnée aux élections des autorités et à l'utilisation de l'espace public, la société civile est écartée de la prise des décisions. Rappelons également que le système binominal empêche les acteurs qui ne font pas partie des deux grands blocs (la CPD et la droite UDI/RN) d'accéder aussi aux sphères de représentation. La politique devient une affaire professionnelle, ce qui s'ajoute à l'absence d'un projet-pays autour duquel les différents acteurs pourraient agir ou construire (Garretón, 2012). Le système des partis se restructure, notamment au sein de la CPD, à partir de la modération programmatique et de la distanciation d'avec la gauche, vers une configuration du type

⁹⁶ Plusieurs secteurs de gauche n'ont pas adhéré au projet de la CDP, tels que le Parti Communiste, la Gauche Chrétienne, le Mir, le Mapu-Lautaro et le Front Patriotique Manuel Rodríguez. Ces deux derniers sont les protagonistes d'épisodes de propagande armée et d'actions de récupération pendant la période Aylwin. Ils ont manifesté leur opposition à la légitimation du modèle économique et politique de la dictature, notamment le FPMR qui a exécuté la tête pensante de la Constitution de 1980, leader de l'UDI (parti de droite pinochetiste), Jaime Guzmán. Cet épisode a mis en évidence la faiblesse de la formule de la démocratie des accords ainsi que la position du gouvernement face à la gauche. Aylwin, ainsi que Frei, ont appliqué la loi antiterroriste contre les groupes de la gauche armée.

profesional party (Alegre, 2007). Cet aspect s'approfondit pendant le gouvernement de Frei à partir de la dimension modernisatrice, tout comme le rôle protagoniste de l'entrepreneuriat qui se retrouve placé au-dessus des acteurs politiques. Les pouvoirs de facto tels que les militaires, les partis politiques, les entrepreneurs et les médias prennent possession de la politique (Ibid.) : la pratique politique et la prise de décisions est un espace réservé aux élites.

Quant aux secteurs de l'intellectualité progressiste qui constituent une niche de la pensée depuis les centres indépendants (CAI) sous la dictature, le processus critique qu'ils vont suivre accompagne la libéralisation politique. Ceux-ci deviennent en effet les intellectuels organiques de la CPD et forment un front socio-idéologique qui rejoint progressivement les files de l'administration gouvernementale (Joignant, 2005), notamment à partir du développement des programmes de modernisation de l'État. On observe donc une fusion graduelle entre les politologues et les hommes politiques qui a pour effet de vider la sphère de l'analyse sociopolitique du processus de toute critique. Ainsi, ce passage de la transition à la modernisation, comme un axe du projet démocratique, se réalise dans un processus progressif de dépolitisation et de technicisation des décisions publiques.

Depuis le début du gouvernement d'Aylwin, l'un des défis prioritaires est de faire face aux conséquences sociales indésirables du modèle de la dictature, à savoir la pauvreté. Aussi, la réalisation du paquet des mesures sociales constitue un enjeu majeur de la première décennie post-dictature. Cependant, le but est de diminuer rapidement les taux de pauvreté et d'indigence sans déstabiliser le budget fiscal et, surtout, sans altérer le plan de croissance et de modernisation. De cette façon, la technocratie devient la science de la gestion démocratique et l'efficacité, la base de la rationalité *concertationniste* qui se déploie notamment à partir de la lutte contre la pauvreté et le plan de modernisation de l'État.

Ainsi, la question démocratique elle-même est déplacée au profit d'autres questions plus pratiques, telles que la gouvernance et les stratégies de consensus. Le déplacement du processus de transition est le résultat de l'invisibilité des enjeux transitionnels et de la rationalisation de cette période par des consignes technocratiques : la durée, l'objectivation partielle des enjeux par le biais des rapports, de la place des agences gouvernementales et non-gouvernementales, etc. (Joignant, 2005) L'objectif est de « suspendre » la transition ainsi que le débat sur les limites de la démocratie implantée pour installer l'hégémonie du principe d'efficacité sur le principe de délibération (Joignant, 2002).

Les deux aspects mentionnés, à savoir l'élitisation et la technicisation de la politique, caractériseront le déplacement de la transition vers la modernisation comme l'axe du processus post-dictatorial. Le gouvernement de Frei clôture sa période en la présentant comme le symbole

de la clôture définitive de la transition, comme le rite de passage accompli par les démocrates. Ainsi, une fois la Constitution et le modèle économique légitimés, une partie des enclaves cesse de représenter un obstacle. La démocratie joue, à la fin de la décennie, un jeu dont les règles sont acceptées et renforcées.

La gouvernance et la modernisation entraînent l'évanescence de la période des enjeux du politique que représentait la transition, en des-historisant son processus même à partir de la banalisation des enjeux normatifs (Ibid.). La démocratie protégée souffre d'a-politisation comme symptôme de la réussite de mise en œuvre du modèle.

2.3 La vedette de la post-dictature : la démocratie des accords

La démocratie des accords et la voie du consensus deviennent la clé de la gouvernance. Au-delà des contraintes héritées des négociations qui avaient été menées pour sortir de la dictature, la stratégie des alliances entre élites constitue aussi un moyen de légitimation du bloc au gouvernement face aux pouvoirs de facto existants ainsi qu'une preuve de son engagement ferme envers le modèle.

Boeninger (1997) exprime que cette formule est possible grâce à l'accord explicite entre le projet économique de la dictature et la proposition démocratique de la CDP. Cette formule s'installe comme le symbole de la reconstruction nationale, comme le signe de l'unité (Aylwin en Bengoa et Tironi, 1994). Dans ce sens, l'alliance avec RN pour la réalisation de la réforme fiscale, approuvée en un temps record (Foxley, 1997 ; Marcel, 1997), l'alliance stratégique avec l'entrepreneuriat qui se traduit par des relations fluides avec les investisseurs étrangers (Ominami, 2010) et la « récupération » de Pinochet de la justice espagnole qui l'a retenue à Londres, exécutée par Frei, constituent les points phares de la mise en œuvre de la politique des accords.

Ainsi, la sortie pactisée de la dictature dessine aussi la continuité d'une modalité qui exclue la citoyenneté de la discussion du projet sociopolitique et économique et qui discipline les partis progressistes en fonction des orientations des secteurs non-démocratiques (Gomez Leyton, 2010). Il s'agit d'une continuité conservatrice avec la conception autoritaire de la démocratie du fait d'une transition pactisée sans rupture constitutionnelle (Ibid.). Le consensus s'impose comme le seul chemin possible pour la gouvernance, dans un cadre de concentration du pouvoir

entre les mains de petits groupes. La démocratie des accords, prolongation des négociations pour sortir de la dictature, se propose comme un modèle qui permettra d'ajuster de façon graduelle la dimension sociale et l'insertion internationale du pays (Garretón, 2012). Il s'agit de conventions adaptatives du modèle économique et d'accords programmatiques sur la base du projet économique et politique présentés comme garantie de la gouvernance. Ainsi, dans cette stratégie, le débat même sur les caractéristiques et sur les limites de la transition et de la démocratie devient un facteur qui met en péril la stabilité politique (Ibid.).

Cet aspect se développe au fur et à mesure que la CPD se consolide au pouvoir, notamment pendant le gouvernement de Frei. À cette époque-là, le déplacement stratégique des axes politiques vers la dimension technocratique ainsi que la prédominance des équipes économiques mettent en évidence l'absence de participation sociale dans la réflexion sur l'agenda et sur la recherche de consensus, y compris à l'intérieur de la CPD (Joignant, 2002). Cette exclusion de la citoyenneté, qui rejoint la question de l'élitisation de la politique, crée un scénario favorable pour la gouvernance, dans un cadre de dépolitisation généralisée.

Le consensus devient l'outil de la construction du néolibéralisme démocratique, reprenant la tradition liée à l'exceptionnalité de la stabilité chilienne fondée sur les pactes entre classes (Salazar et Pinto, 1999). La CPD et sa formule démocratique se légitime face aux pouvoirs factuels grâce à sa réussite sur le plan économique et à sa gestion des enjeux politiques de la transition. La politique des accords permet de sortir de la scène restreinte en termes institutionnels, héritée de la dictature, et de reprendre la vocation négociatrice historique des élites.

3. La maquette à monter : les clefs du modèle

L'esprit de réussite envahit les couloirs de *La Moneda* et les bureaux de la Concertation quant à la réorganisation du projet néolibéral et à l'installation d'une rationalité étatique technique, moderne et efficiente. Cependant, les taux de pauvreté et d'indigence constituent sans conteste le talon d'Achille du modèle. L'implantation brutale du système économique pendant la dictature, les transformations du système de protection sociale ainsi que les crises récessives et l'échec de la formule du « ruissellement » (*chorreo*) mettront en évidence que les corrections des conséquences sociales du modèle dépendront de l'action politique, et non des dynamiques du marché. Sachant que lorsque la CPD assume le gouvernement, le taux de population vivant

sous le seuil de pauvreté et d'indigence avoisine les 50%, il est urgent de mettre en place un paquet de mesures capable de traiter les sujets les plus explosifs au niveau social pour assurer la gouvernabilité.

Dans ce cadre, la réforme fiscale de 1991 devient l'outil principal pour obtenir le budget du paquet social sans altérer le modèle par des mesures distributives ou par la configuration d'un système central et public de protection sociale. Le but de la CPD est de diminuer les chiffres négatifs du modèle, tout en maintenant et en approfondissant la conception du social imposée par la dictature, à partir d'une subsidiarité plus élargie et techniquement efficace. Les continuités concernant la conception de la gestion du social semblent importantes, pourtant l'investissement réalisé par les premiers gouvernements post-dictature, s'éloigne de la politique minimaliste et libérale-radical du néolibéralisme sauvage des années 1980. Les démocrates sont convaincus que seule l'action de l'État sur le marché peut corriger les effets sociaux pervers du système.

Donc, l'objectif est de subsidier l'accès aux biens et aux services de base tels que le logement, la santé ou l'éducation pour la population en situation de pauvreté dans les plus brefs délais. La politique sociale de la CPD se propose d'intégrer au développement les secteurs les plus exclus du processus. La stratégie de croissance avec équité ou de croissance en justice sociale, a donc pour but de corriger les faiblesses du processus précédent, où la modernisation n'était concentrée que sur certains secteurs. L'objectif est de réduire le retard des secteurs qui n'ont pas pu s'incorporer à ce processus (Foxley, 1995 ; García et Schkolnik, 1995) et de démocratiser le processus de modernisation du pays. Cette conception de la politique sociale implique que l'État devient un acteur actif et permanent de la régulation du déséquilibre des bénéfices du système, à partir de l'action correctrice de l'investissement sur certaines populations. Ce modèle remplace la subsidiarité des situations extrêmes ou des situations de crise qui avait été mise en place par le régime autoritaire (Garcia et Schkolnik, 1995). La lutte contre la pauvreté devient alors un front de bataille en faveur de la gouvernance.

Sous ce prisme, la diminution de la pauvreté est obtenue dans les deux gouvernements de la transition. La mobilisation sociale est réduite par rapport à la période post-récessive de la dictature, la demande sociale, canalisée par les instances institutionnelles ; l'initiative publique n'est pas dépassée par l'euphorie démocratique. La pauvreté est réduite de 51% à 26,2% (pauvreté et indigence) en 2000, à la fin du gouvernement Frei, processus à mettre en lien avec l'augmentation des dépenses fiscales totales de 12,6% du PIB à 14,9% du PIB pour la même période. Ainsi, la croissance économique donne des signes de durabilité et l'on observe un taux

de croissance du PIB qui atteint 3.7 en 1990, une baisse de -0.8 en 1999, due à la crise asiatique, suivie d'une rapide récupération à 4.5 en 2000.

Pourtant, la diminution de la pauvreté grâce au plan de lutte contre la pauvreté promue par les gouvernements de la transition, ainsi que la croissance économique soutenue pendant la première décennie post-dictature, sont ternies par un phénomène qui va caractériser le modèle socioéconomique chilien : l'approfondissement des inégalités. Le coefficient Gini nous indique en effet une augmentation des inégalités parallèle à la diminution de la pauvreté : en 1990, le coefficient de Gini est de 0.56 alors qu'en 2000, il augmente à 0.58. Ces indicateurs transformeront la politique de lutte contre la pauvreté en un rideau de fumée qui cache les failles du modèle, installant l'inégalité comme la forme structurante du social en démocratie.

Chapitre 9

La dette sociale et l'État résiduel majoré

La priorité donnée au secteur social dans le programme de la Concertation des Partis pour la Démocratie (CDP) traduit autant une dette de l'implantation forcée du modèle économique pendant la dictature que la volonté d'en corriger les défauts afin de réactiver la croissance et le développement du pays.

Le défi n'est pas moindre. La paupérisation d'une vaste partie de la population pendant les années 1980 étant en grande partie responsable du mécontentement populaire envers le régime militaire, la transition se trouve confrontée à cette dimension tant à partir de la sphère politique du conflit qu'au niveau socioéconomique. Les stratégies adoptées pour combattre cette nouvelle question sociale néolibérale sont autant d'indicateurs pour comprendre le cours que va prendre la configuration de l'État social du modèle.

Dans cette optique, nous analyserons, dans ce chapitre, le déroulement du plan social de la transition à partir de trois axes. Le premier abordera le modèle de croissance avec équité proposé, depuis l'angle social. Nous présenterons ensuite les principales directives qui orientent l'action menée dans les domaines sociaux. Enfin, le troisième axe exposera les points critiques de la stratégie sociale de la transition.

1. La croissance avec équité

La période néolibérale post-autoritaire se présente comme une variation du modèle subsidiaire, basée sur le pari de construire un projet démocratique à partir de la consolidation du plan économique et d'en corriger les carences, notamment sur le plan social. La formule magique : la croissance avec équité, équation propre au néo-structuralisme. La clé de cette conception consiste à remplacer la formule de « moins d'État » par celle d'un « meilleur État » (Osorio,

2003). Il s'agit de concevoir le rôle étatique depuis son insertion dans une dynamique de croissance soumise à des critères d'efficacité sur le plan politico-social. En effet, rappelons que le modèle socio-économique se proposait, dans le contexte autoritaire, de contrôler les coûts sociaux et d'imposer au pays le libre-marché en tant qu'unique alternative possible, au nom du contrôle de l'inflation, (Friedman en Piñera, 1975). La forme politique du modèle économique n'est pas forcément indésirable à cette époque-là, ni pour les gouvernants ni pour les idéologues du système : *“Mi preferencia personal se inclina a una dictadura liberal y no a un gobierno democrático donde todo liberalismo esté ausente”* (citation de Hayek dans le journal *El Mercurio*, 1981).

Les gouvernants de la transition seront confrontés à la tâche de transformer la dimension politico-sociale pour légitimer le modèle économique. La construction d'un « meilleur État » implique donc de faire face à ce qui est identifié comme étant la dette sociale de la dictature ainsi que de relancer la croissance sans augmenter la misère. Pour les néo-structuralistes, le sous-développement, donc la pauvreté, n'est qu'une déformation du processus vers le progrès. Dans la mesure où le capitalisme est conçu comme la seule voie possible de développement, ses défaillances sont des impératifs à corriger pour continuer à avancer. Dans une logique anhistorique, cette perspective réédite des théories modernisatrices latino-américaines, en essayant de repérer les facteurs endogènes, à savoir les facteurs nationaux, qui empêchent la pleine modernisation. L'État est le promoteur du processus et, en tant que conducteur, il incarne le royaume de la raison, par-delà toutes les autres sphères (Osorio, op.cit.). Sur un plan descriptif et rationalisateur de l'action, cette approche conduit à l'invisibilité des processus d'interprétation des manifestations du social. L'équité économique devient une mesure de juste équilibre qui, grâce à l'action de l'État, permettra de corriger les défauts sociaux du modèle.

Cela dit, les démocrates prennent leurs distances avec les dictateurs : ce n'est pas le marché qui va permettre le ruissellement des bénéfices de la croissance mais l'État, modernisateur et rationnel, grâce à des mesures correctrices. Cette notion configure un défi majeur : transformer l'État en une entité technique, rationnelle, efficiente et pertinente, qui intervienne sur les dysfonctionnements du marché. Pour aborder la dette sociale depuis cette approche, nous ferons remarquer que dès la campagne présidentielle menée par Patricio Aylwin et la CPD en 1989, le projet démocratique repose sur le slogan « Croissance avec équité ». La proposition n'est pas de redistribuer les gains mais de réparer les défaillances dans une logique indemnitaire liée aux régimes libéraux de bien-être (Esping-Anderson et Palier, 2008), donnant à l'État une participation plus importante sur le plan de la distribution des opportunités d'intégration au marché. Cette logique étatique-indemnitaire introduit des mécanismes de justice sociale liés à

des investissements sociaux qui essaient de trouver des formules d'approche aux mesures égalitaires. Pourtant, ces mesures sont clairement distantes de la recherche d'un « égalitarisme à tout prix », tel que la gauche, historiquement parlant, se le propose (Giddens, 2001). Dans ce nouveau modèle, la concurrence économique est désirable mais à la condition qu'elle soit accompagnée d'une base éthique (ibid.).

Tout au long de la transition, l'on observera ainsi des tensions permanentes entre deux pôles de l'État minimal. D'un côté, un modèle de bien-être plus orthodoxe hérité de la dictature, lié aux New Rights (Pierson, 1998), qui propose le capitalisme comme le seul apte à corriger les failles sociales. Ce régime, nommé par Titmuss (1974) comme le modèle de bien-être résiduel (*the Residual Welfare Model of Social Policy*), identifie deux voies naturelles pour faire face aux besoins humains : le marché privé et la famille. D'un autre côté, on observe l'apparition d'un glissement timide vers une approche du modèle des politiques sociales connue comme l'accomplissement industriel (*the Industrial Achievement-Performance Model of Social Policy*). Celui propose des institutions de bien-être comme complément de l'économie, basées sur le mérite, la disposition au travail et la productivité (Titmuss, 1974).

Dans ce contexte, repérer les classifications possibles en dialogue avec les propositions en cours à un moment donné (comme l'influence des idées de la *British Third Way* sur les politiciens de la CPD au Chili, notamment vers la fin la période), nous permet de saisir les différentes logiques de penser le social. La révision des modèles européens de bien-être, bien qu'éloignés de la réalité chilienne, nous permet cependant d'illustrer leur influence sur les processus de configurations et de reconfigurations du social et du politique à cette période de réajustement au Chili.

Ainsi, la formule de croissance avec équité fait suite à l'expérimentation néolibérale qui a démarré avec l'implantation du modèle, sous l'influence des processus de libéralisation politique et/ou économique vécus dans des contextes aussi distincts que l'Europe de l'Est et le Royaume Uni post-Thatcher (Tironi, 2013). Bien que conçu par les néo-structuralistes comme une voie particulière qui accompagne la démocratisation politique au Chili, ce processus répond aux enjeux sociopolitiques d'une reconversion régionale vers un modèle imposé par le Consensus de Washington et l'ajustement structurel vécu pendant la décennie des années 1980 (Lautier, 2012 ; Moreno, 2007 ; Olmos et Silva, 2003).

À partir des années 1990, on assistera progressivement à l'homogénéisation des rhétoriques des gouvernements en Amérique latine, autour de la croissance, de la pauvreté et du suivi des Consensus, notamment ceux de Washington, Copenhague, Monterrey ou les Objectifs du Millénaire (Lautier, op. cit.). Quant au Chili, il apparaît en 1990 comme l'un des territoires du

continent qui a le plus dépensé sur le plan social par rapport au total de ses dépenses publiques (62%) (Ibid.) ; ce qui nous montre bien que la définition d'un régime de protection ne peut pas être établie par rapport à l'échelle des dépenses mais plutôt par rapport à la destination des dépenses concernant la dé-marchandisation de la protection des citoyens (Esping-Andersen, 2009). La CPD reprend la voie de l'investissement réparateur du système et choisit d'injecter des ressources sur le plan social, grâce à la réforme fiscale - abordée dans le chapitre 8 - qui va lui permettre de rendre visible l'action de l'État.

La croissance avec équité ne change radicalement ni le fondement de la politique sociale ni la logique de soumission à la politique économique. En effet, le rôle le plus actif de l'État en matière sociale est défini à partir d'objectifs globaux, de politiques asymétriques et subordonnées aux secteurs de la gestion économique. Pour illustrer cette approche, signalons que, pendant le gouvernement d'Aylwin, le comité social est coordonné par le ministre du Budget (Maira, 1997). Encore une fois, on comprend que le but est de rendre l'action étatique plus efficace, sans pour autant chercher à la transformer. Il s'agit de mettre en place une concertation et une articulation politico-technique depuis l'État, capable de faire face à la réalité du social (Raczynski, 1999).

Dorénavant, l'empreinte du modèle de croissance avec équité sera l'augmentation des dépenses, notamment le fort investissement réalisé en matière de lutte contre la pauvreté. Les dépenses augmentent jusqu'à atteindre 76,9 % entre 1990 et 1999, soit en pourcentage du PIB une augmentation de 13% à 17% pour la même période. Les résultats chiffrés parlent d'eux-mêmes : 38,6% de pauvres en 1990, plus 12,9% d'indigents contre 21,7% de pauvres et 5,6% d'indigents en 1998 (Raczynski, 2000). Néanmoins, l'on constate que les personnes qui se trouvent en-dessous du seuil de pauvreté ne bénéficient pas d'une augmentation considérable de leurs revenus ; si les chiffres de la pauvreté absolue diminuent, les résultats concernant la pauvreté relative sont moins évidents (Martner, 2009).

Quant à l'orientation des décisions prises par rapport à la politique sociale en coordination avec la politique macroéconomique, l'on observe qu'elle n'est pas guidée par des buts re-distributifs. Le modèle fonctionne en effet à partir de la mise en place des stratégies rationnelles qui permettront de maintenir un fort taux de croissance (Ibid.). Pour certains, il s'agit d'un modèle stratégique de croissance avec équité de basse-intensité (Ibid.), pour d'autres, d'un modèle intégrateur progressif (Raczynski, 1999 ; 2000) ou encore d'une matrice néolibérale corrigée (Garretón, 2010 ; Olmos et Silva, 2003). Au-delà des fondements qui permettent de pencher pour l'un ou l'autre de ces positionnements, il est indéniable que les continuités avec les politiques sociales de la période précédente sont patentées.

Le développement d'un État subsidiaire majoré se met en place, à partir de 1990, notamment à travers l'investissement dans quatre domaines : le logement, la lutte contre la pauvreté, la santé, l'éducation. Nous analyserons dans la partie suivante le sens de ces transformations, en l'illustrant par la politique de lutte contre la pauvreté, action phare des politiques sociales de la période.

2. Les corrections sociales : politiques sociales et démocratie

Sur un plan général, la politique sociale ne connaît pas, pendant les années 1990, de transformations structurelles. Pourtant le niveau des dépenses va présenter d'importantes modifications en termes d'impact et de visibilité de l'action étatique. La sophistication du ciblage devient la stratégie centrale des dépenses, cette fois-ci selon des critères rationnels élargis qui vont, à leur tour, s'étendre graduellement aux populations, aux secteurs ou aux territoires. Cette décennie sera connue comme l'époque du ciblage complexe. Dans ce cadre, la sophistication des instruments de mesures ainsi que la spécialisation de l'analyse des besoins (conceptualisation, mécanismes, coûts, etc.) vont progresser tout comme le plan modernisateur promu par l'État, notamment pendant la période de Frei. L'on assiste alors à une explosion des programmes sociaux, de dispositifs pour les plus démunis et à l'installation du débat sur les actions à mener face à cette nouvelle question sociale.

La mise en place massive des politiques ciblées va constituer la composante technique de l'équité. L'hypothèse de la sophistication du ciblage propose que la concentration des dépenses sur les populations les plus démunies évite la fuite des ressources publiques vers des populations qui ont une capacité de paiement (Raczynski, 1995) ; le ciblage représente donc le meilleur mécanisme d'efficience pour obtenir l'équité sociale. Il se traduit par une subvention à la demande, à l'offre ou par zone géographique, en continuité avec les orientations du ciblage de la période précédente. Les critères de pauvreté ou de risque social orienteront la sélection des populations bénéficiaires de l'intervention.

Une fois établies les définitions générales concernant les mécanismes d'application, la question sera de définir les actions à mener envers chaque population dans chaque secteur d'intervention.

La création d'outils d'évaluation ex-ante, de suivi durant, ex-post, ainsi que d'évaluations et de mesures individuelles, d'études de cohorte, etc., sont autant d'éléments qui vont fortement techniciser la mise en place des politiques et la pratique des professionnels du secteur social. La logique de projets et la perspective du *management* vont s'étendre progressivement à tous les secteurs de l'État.

Ainsi, bien qu'ils fassent le choix de la continuité avec la dictature sur le plan de l'architecture du social, les gouvernements de la transition se distinguent par la radicalisation du volet technique de la gestion du domaine. La création de nouveaux dispositifs d'action et le perfectionnement des stratégies de ciblage caractérisent la politique sociale de la CPD, tout en conditionnant la conception d'équité sociale à la croissance.

Dans cette approche et grâce à de nouvelles techniques de gestion du social, les gouvernements de la transition mettront en place un important dispositif d'intervention envers les populations appauvries. La nécessité d'affronter la précarité massifiée et l'impératif de la gouvernance amènent le gouvernement à proposer rapidement un plan d'action qui se perfectionnera progressivement pendant la décennie. Les secteurs clés de cette démarche sont le logement, la lutte contre la pauvreté et la récupération du secteur public municipal des services de l'éducation et de la santé. Ces deux derniers seront traités en détail dans les sections suivantes de ce chapitre, tandis que la lutte contre la pauvreté qui nous éclaire sur le sens global des politiques sociales, sera analysée ci-dessous.

2.1 Lutte contre la pauvreté

La lutte contre la pauvreté entreprise par les gouvernements de la CPD pendant la transition renforcera et rendra plus complexe la politique installée en dictature. Sans nul doute, les mesures prises pour aborder cette problématique constituent une priorité des administrations post-dictatoriales. Dans ce domaine, la politique de ciblage menée par la CPD se déploie de façon illustrative et complexe. Suite à sa mise en place pendant la décennie des années 1970, le ciblage de la politique sociale devient la vedette du modèle. Le Chili, pionnier de l'expression du modèle économique depuis sa phase d'expérimentation, développe des politiques de lutte contre la pauvreté qui seront considérées comme le *mainstream* de l'action sociale des États sociaux du continent, dès la fin des années 1980. Suivant les lignes directrices de la Banque Mondiale et au regard des conséquences sociales de l'ajustement structurel imposé dans la

région, la lutte contre la pauvreté constitue la formule de justice sociale du néolibéralisme hybride latino-américain.

L'expérience chilienne en matière de lutte contre la pauvreté se manifeste notamment à travers l'implantation de la conception subsidiaire de l'État qui concentre les efforts publics sur l'éradication de l'extrême pauvreté. Ce leitmotiv s'élargit vers la lutte contre la pauvreté dans ses différentes dimensions à partir des années 1990, au Chili.

Dans le cadre des politiques pour l'éradication de l'extrême pauvreté proposées pendant la dictature, l'un des axes de concentration de l'action est constitué par le couple mère-enfant, précisément dans la dimension médicale du développement de l'enfant. Pendant la période suivante, le ciblage se centrera sur la définition des groupes ou des populations en risque social (ce qui implique donc de construire et de placer certaines catégories de population dans la classification du risque), reconfigurant la politique ciblée sur des personnes/individus appliquée en dictature. Ainsi, la politique de lutte contre la pauvreté de la transition prend un autre visage que celui qu'elle avait pendant le régime autoritaire et ce, sur trois dimensions :

- Sur le plan de la conception des personnes concernées par les problématiques, il s'agit d'identifier des populations à risque et de créer des instruments d'homogénéisation des populations pour planifier l'action étatique. Cette homogénéisation s'exprime d'abord par l'utilisation de la catégorie de pauvreté à partir de l'unité du panier alimentaire de base sous critère de revenus. Elle se réalise ensuite à travers l'homogénéisation des populations spécifiques selon les critères de risque, donc par genre, situation géographique, âge, etc.
- Elle intègre les organismes privés à la gestion de la politique sociale, notamment les ONG qui, pendant la période précédente, ont mené des actions à partir de l'autogestion ou du financement exogène, comme les aides internationales, le soutien des églises ou les mouvements/partis politiques. Dans cette phase, les ONG sont incorporées à la gestion à partir du transfert des compétences et des fonds sous la forme d'appels d'offres pour les services. On observe ainsi l'émergence de fondations privées en lieu et place du public à travers l'interpellation politique, le développement de programmes de promotion et la subvention par la voie de l'appel d'offres. D'une certaine manière, les associations et les fondations, co-gestionnaires de la politique sociale en transition, vont prendre la place des institutions de la charité religieuse et militaire qui accompagnaient l'action résiduelle de l'État pendant la dictature.
- Un réaligement des objectifs attendus de la politique. L'accent mis pendant la dictature sur la dimension de l'assistance envers les populations les moins capables de s'intégrer au marché se déplace vers une conception de l'assistance promotrice et canalisatrice de

ressources. Le but est de transformer le volet résiduel en volet productif, donc de mobiliser les dépenses en investissement public à partir de la reconversion productive des populations ciblées. De cette façon, les couches le plus « résiduelles » peuvent devenir gestionnaires de leur position et sortir du circuit assistantiel de l'État, en se plaçant sur le seuil de la pauvreté sur le plan statistique.

Dans ce cadre, la politique de lutte contre la pauvreté s'impose comme l'action principale de l'État concernant le social, tout au long de la décennie. En droite ligne de la politique menée par la dictature, l'on n'observe pas de variations de la politique des Programmes de Transferts Monétaires. Toutefois, les gouvernements de la transition effectuent des ajustements des montants des subventions. Le Réseau Social et l'assignation du SUF, de la PASIS et du Subside au logement restent inchangés, mis à part certaines précisions techniques ; l'Enquête CAS demeure l'outil de sélection privilégié pour accéder aux prestations de l'État. Dans les faits, les gouvernements de la CPD renforcent cette politique de transferts en argent pour la population la plus démunie, c'est-à-dire l'action étatique compensatoire ou réparatrice implantée en dictature.

Des variations sont cependant observables sur le plan de l'investissement en capital humain, l'un des aspects fondamentaux de cette politique. Le gouvernement d'Aylwin va créer le FOSIS (Fonds de Solidarité et d'Investissement social). Cet organisme a pour but d'intégrer les secteurs les plus pauvres aux circuits formels de l'économie, tout en stimulant la participation et l'organisation sociale, notamment sur les territoires des secteurs géographiques que l'action de l'État n'atteint pas. Il s'ajoute aux dispositifs de Transferts Monétaires Conditionnés ciblés selon des critères de territorialisation et de condition de pauvreté (Martner, 2009). Il s'agit là du basculement d'une politique d'assistance classique vers une politique de lutte contre la pauvreté qui investit sur les populations les plus démunies dans le but de les intégrer au marché. Cecilia, ancienne directrice du FOSIS, ancien ministre de la CPD et représentante OCDE, évoque ce changement : « *Le dépouillement de la politique sociale précédente fut si grand que la création de nouvelles institutions adressées à la population qui n'avait pas été prise en charge, tout en récupérant la capacité de dépenses sur les secteurs de base tels que le logement, la santé et l'éducation, fut énorme. Créer le FOSIS et le SERNAM (Service national de la femme) fut énorme.* »

Ce programme et ses diverses dimensions et modalités pour devenir entrepreneurs mettront en évidence un constat : l'incapacité du marché à intégrer les plus pauvres sur le plan productif de l'emploi (Vergara, 1993).

Face aux difficultés de la mission ainsi qu'aux limitations des résultats obtenus pendant l'administration d'Aylwin, l'action de lutte contre la pauvreté se renforce pendant le gouvernement de Frei. Il s'agit de lancer un appel national en créant la Commission nationale pour surmonter la pauvreté qui propose un programme national pour aborder des actions contre la pauvreté à partir des différents secteurs et avec divers acteurs. La Commission proposera le Plan national et le Conseil national pour surmonter la pauvreté, organisme privé à vocation publique qui va piloter les actions sur ce plan, tout en incorporant le monde privé à cette campagne. Le Plan national crée un Comité interministériel social (CIS) conformé par 11 ministres et dirigé par le Président Frei. Il propose, à travers son comité technique, des actions dans 79 villes du pays. Pourtant, dans la mesure où il n'existe pas de ressources additionnelles pour la réalisation du Plan national, les propositions du CIS échouent. Le Conseil national, en différend avec le gouvernement sur la compréhension du phénomène de la pauvreté et des actions à mener, s'autonomise pour créer la Fondation nationale pour surmonter la pauvreté (Raczynski, 2002).

Pendant la décennie des années 1990, à partir des expériences - ratées ou abouties – menées dans le cadre de la lutte contre la pauvreté, les gouvernements vont progressivement augmenter les degrés d'actions intersectorielles. La politique de lutte contre la pauvreté va centraliser certaines dimensions programmatiques sur des organismes spécialisés et va incorporer des orientations transversales dans les domaines les plus sensibles : éducation, santé et logement. C'est dans ce cadre qu'émergent des programmes sectoriels de lutte contre la pauvreté tels que *Chile Barrio* (1998) ou le Programme Pro-Rural (1999).

L'ensemble des actions de lutte contre la pauvreté qui sous-tend la politique sociale de la transition révèle les enjeux de la conception du social au sein du projet démocratique. Tout d'abord, la complexe technisation de la politique sociale en soi, qui exige un personnel qui possède des compétences techniques importantes dans le champ social, interroge sur cette approche des phénomènes sociaux, qui au-delà des chiffres et des mécanismes sophistiqués de sélection, opacifie la complexité du phénomène de la pauvreté et de ses multiples dimensions. D'un autre côté, l'incorporation de différents acteurs à la gestion des politiques sociales, tels que les ONG et les fondations, vont déclencher un processus de reprivatisation du social, qui s'articule à partir d'un scénario institutionnel hybride. En effet, cette implication des acteurs publics non-étatiques viendra actualiser l'alliance traditionnelle de l'État avec le secteur privé qui caractérise la structure de distribution de l'accès aux droits du Chili républicain. La charité religieuse et les structures de philanthropie liées aux militaires seront remplacées dans la période post-dictature par la société civile organisée qui propose de nouvelles manières

d'aborder cette nouvelle question sociale. La reprivatisation du social sous l'empreinte du néolibéralisme ravive le débat sur la responsabilité de la société civile et l'implication créative des nouveaux acteurs du social. Ainsi, l'État acquiert plus de responsabilités sur la façon d'aborder la question sociale mais il transfère de plus en plus de compétences vers le secteur privé, suivant une logique de subvention des prestations et de recherche de financement par appels d'offres. Il s'agit aussi d'impliquer les citoyens dans une nouvelle gestion publique dans un but de démocratisation en accord avec la vague modernisatrice de l'État.

Ces processus d'actualisation des stratégies de gestion du social sont accompagnés d'un nouveau discours de responsabilité morale face à la pauvreté. Le glissement de l'assistance à la productivité proposé par les politiques sociales de la période démocratique est lié à cette conception de la société entrepreneuriale où chaque personne est envisagée comme un gestionnaire de sa vie. Dans ce cadre, la lutte contre la pauvreté devient le champ d'expérimentation d'un nouveau type de citoyen (Lautier, 2002).

Ainsi, ce débat nous amène à nous intéresser aux critères d'efficacité de la lutte contre la pauvreté : s'agit-il d'une efficacité absolue en termes de réduction significative et durable du nombre de personnes qui habitent en conditions de précarité ? Ou s'agit-il de l'efficacité que ces mesures et ces discours provoquent sur le plan de la gouvernance et des avantages politiques ? L'efficacité politique du besoin de diminuer la pauvreté vise les populations en tant que sujets politiques étant donné qu'elle ne cherche : « [...] pas forcément à obtenir le soutien politique des miséreux eux-mêmes [...] mais d'abord celui des classes moyennes culpabilisées »⁹⁷.

Le débat sur la lutte contre la pauvreté dépasse largement le plan programmatique du social et nous interroge sur les dimensions du phénomène du social en soi ainsi que sur la nature de l'action publique.

⁹⁷Lautier, B. 2002. *Pourquoi faut-il aider les pauvres ? Une étude critique du discours de la Banque Mondiale sur la pauvreté*, En : Tiers-Monde, 2002, tome 49 N°169, Le chemin de l'intégration régionale, pp. 137-165, p. 161.

3. La protection sociale « en suspens » : le bien-être autant que possible

Sur le plan général, la formule de la croissance avec équité, proposée comme l'équation de la justice sociale du système imposé, crée des attentes importantes. Les taux de pauvreté, la marchandisation des services et les deux crises économiques vécues pendant la dictature ont en effet configuré un cadre d'expectative sociale qui repose sur l'idée que la « joie arrive » enfin avec la transition. Cette promesse de joie est d'ailleurs le slogan de la campagne de la CPD pour arriver au pouvoir.

Dans ce cadre, la continuité de la plupart des politiques adoptées pendant la période précédente ainsi que les modifications qui approfondissent le caractère marchand excluent les droits sociaux devenus désormais des biens de services, va décevoir les attentes des secteurs démocratiques. La minimisation et notamment le report des demandes sociopolitiques au nom de la gouvernance, sont les arguments installés comme le prix à payer pour rester en paix. La peur de la botte militaire ainsi que le fantôme de l'inflation, sont les épouvantails brandis pour limiter les ambitions des politiques sociales. Ainsi, les gouvernements auront-ils une marge de manœuvre importante sur le plan social : dans la mesure où la population ne revit pas les paniques du passé, la CPD peut jouer la carte de la justice autant que possible, dans le domaine social aussi.

Le consensus autour du modèle, en tant que pacte entre élites, orientera l'action sociale de l'État. Le but est de renforcer l'ordre existant, de ne pas entrer en conflit avec le monde privé pour rassurer l'entrepreneuriat et contrôler la nouvelle question sociale issue du modèle. La question de la gestion devient cruciale : le problème n'est pas de changer le système des prestations de services mais de faire de lui un moyen efficace d'intégration au marché. Ainsi l'objectif n'est pas de rendre les individus moins dépendants du marché grâce au régime de bien-être, loin s'en faut, il s'agit bien au contraire de construire un régime qui puisse les rendre plus compétitifs. Conçu dans un sens modernisateur, le progrès social n'est qu'une question de temps et d'efficience. Bien que le marché ne puisse pas intégrer toute la population par la voie de l'emploi, l'État investira pour que les populations résiduelles soient transformées en populations entrepreneuriales : il s'agit d'installer la capacité de marchandiser diverses activités de la vie quotidienne liées à la survie des populations les plus exclues, tels que les petits commerces, les activités artisanales ou alimentaires. Le projet social de la CPD comprend une

mise à disposition des outils pour que les individus puissent gérer leur protection par la voie marchande ou, par défaut, par la voie particulière, avant d'avoir recours à l'assistance. Les programmes tels que le FOSIS vont soutenir ces actions.

Dans ce but, les dépenses vont surtout financer la modernisation des différents secteurs et faciliter l'accès aux mécanismes de protection existants. La gestion technique de la question de l'accès remplace le débat sur les droits. La rationalité qui oriente l'action n'est pas celle de la protection globale mais celle des critères techniques rationnels qui rendent possible l'acquisition des biens de protection, que ce soit la santé, l'éducation ou la retraite. Il s'agit de repérer cette rationalité technocratique à la base de l'État néolibéral résiduel majoré pour placer la discussion sur la protection dans son contexte d'occurrence. Autrement dit, il importe de comprendre que la logique des droits sociaux n'est pas en tension avec le projet de transition démocratique car la réalisation des droits constitue l'aboutissement d'un modèle de gestion efficace qui, par la voie démocratique, permettra d'assurer l'égalité des conditions pour intégrer le marché.

Dans ce cadre, la lutte contre la pauvreté fait appel à la responsabilité sociale publique afin de rendre les populations les moins compétitives capables d'intégrer le modèle. Le discours moral sur la pauvreté est socio-stratégique tant du point de vue de l'efficacité politique que de celui de l'efficience budgétaire : il faut placer les populations dépendantes en dehors du circuit de l'assistance.

Les résultats, en termes de chiffres absolus, sont incontestables, pourtant la population placée légèrement en dessous du seuil de pauvreté constitue toujours une masse importante, ce qui agrandit davantage les écarts d'une société aussi duelle que son régime de bien-être. Vers la fin de la décennie, le Chili est moins pauvre mais plus inégal. La pauvreté absolue diminue grâce à l'augmentation de la pauvreté relative et la croissance économique est parallèle à l'augmentation des inégalités (Contreras, 1996).

La fragilité des résultats sur le plan social est *in fine* la démonstration de la recherche des mécanismes de majoration des voies d'intégration marchande, ainsi que celle de la construction des canaux démocratiques du perfectionnement du modèle. En effet, la figuration progressive d'un modèle hybride de gestion du social rendra compte du glissement de la dimension autoritaire-résiduelle vers une dimension technocratique-ciblée qui donnera lieu à la reconfiguration du modèle néolibéral minimal implanté en dictature. La croissance avec équité sera ainsi la stratégie de légitimation de la restructuration socioéconomique de l'alliance civico-militaire, ainsi que l'installation de la rationalité technique à la base de la gestion de l'action correctrice de l'État. L'État social résiduel-majoré trouvera son sens dans la proposition d'une

nouvelle logique de la politique au sein de laquelle la technocratie, à partir de la gestion du social, permettra la solidification du projet politico-économique.

3.1 De la démocratie sociale néolibérale comme l'époque du malaise

Après de dix ans de transition vers la démocratie, on constate l'émergence de phénomènes sur le plan des individus, conséquences de l'implantation du nouvel ordre et de nouveaux citoyens. Tout d'abord, le consensus comme stratégie de reconstruction du pacte entre élites devient finalement un outil de dépolitisation sociale qui éloigne les individus de la vie politique et génère de la frustration (Araujo et Martuccelli, 2012). On observe, notamment pendant la période de Frei, que la dépolitisation en tant que stratégie de la démocratie des accords, produit des dynamiques de dé-légitimation de l'activité politique qui vont créer un déficit de la sociabilité (Joignant, 2002). Ainsi, à la fin de la décennie, la notion même de politique deviendra source de frustration et de déception (Araujo et Martuccelli, *ibid*) à cause de la démobilisation sociale et du processus de *citizenization* marchand promu par la CPD. Ce projet démocratique essaie d'imposer un type de citoyen qui mélange les valeurs traditionnelles telles que la famille comme noyau de la société, avec la concurrence généralisée comme principe organisateur de la vie sociale : *l'homo néolibéral* (*Ibid.*). L'on constate toutefois des indices de tension naissante au sein de ce projet vers la fin des années 1990 ainsi que des signes évidents de malaise.

Dans ce sens, en 1998, le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) Chili publie un rapport de développement humain qui met en évidence le malaise ressenti. Ce rapport constate en effet l'impact de ce type de modernisation sur les individus et sur leurs relations, à savoir l'affaiblissement du lien social et l'individualisation croissante de la société chilienne (PNUD, 1998). Le processus politico-social subi par la population, à partir des années 1973, aurait modifié les liens traditionnels avec les institutions et entre les individus. Les conséquences observables se placent sur le plan de l'affaiblissement de la sociabilité publique, l'instrumentalisation de la subjectivité, la désaffection politique et sociale et un niveau important de méfiance interpersonnelle.

Ce constat contribue à mettre en évidence la réticence politique à construire un processus de démocratisation sociale lié à la conception d'un « nous », d'un modèle pour tous. Ainsi, la

définition de la démocratie comme le but final du régime autoritaire ajoutée à la volonté d'estomper le caractère politique de la démocratie, produiront une désaffection de la politique et de la démocratie comme processus socio-historique (Lechner, 2006). La naturalisation du social, entendue comme la transfiguration de l'ordre social dans l'ordre naturel (Ibid.), devient le co-récit socioculturel d'une démocratie élitiste. Elle s'installe comme le résultat d'une des-historisation du politique et de l'implantation du modèle économique, comme le fait du progrès naturel de l'histoire.

Les tensions sur le plan social qui s'expriment graduellement à partir du début du millénaire remettent timidement en question la légitimité du modèle ainsi que celle des conducteurs du processus. Les années 1990 vont marquer le passage de l'euphorie démocratique à l'expression graduelle du malaise de la société chilienne. Cette période produira, vers la fin de la décennie, un riche débat concernant les conséquences socioculturelles et politiques du modèle, où les postures des différents secteurs critiques et de l'intérieur même du gouvernement mettront en lumière les nouveaux processus culturels en cours. Le conflit interne de la CPD se manifestera dans la configuration de deux blocs : les auto-convaincus et les auto-flagellants. Ils mèneront un débat sur le caractère de la transition et de la gestion du modèle hérité. D'un autre côté, Tomás Moulián interviendra avec sa thèse sur l'inexistence d'une transition concernant la démocratisation politique et socioéconomique, pour mettre en avant un processus soumis au silence qui aurait donné lieu à la formation d'un « citoyen du crédit » et à une société où l'intégration se réalise à travers la consommation (Moulián, 1998).

Au-delà des prises de positions de ce débat, le fait que nous tenons à souligner est l'apparition de critiques du processus, tant sur le plan social que sur le plan politique et intellectuel. Ce phénomène donne lieu à la restructuration du positionnement du discours des acteurs politiques, notamment celui de la CPD, quant à la démocratisation sociale, politique et économique. Enfin, les malaises exprimés à la fin de la décennie, questionnent le modèle économique et sociopolitique et augurent des défis auxquels la consolidation démocratique sera confrontée au cours de la période à venir.

La cristallisation de la forme du nouveau modèle résiduel-majoré qui entraîne aussi les malaises dus à une démocratisation sociale inachevée se manifeste sur les trois secteurs des politiques envers l'enfance analysés dans cette thèse : la protection spécialisée, la santé et l'éducation. Ces domaines d'action de l'État révèlent des continuités avec la structure historique de la distribution de l'accès aux droits, tout autant qu'ils introduisent des innovations, en suivant la logique technocratique de l'analyse du social, propre aux inflexions néolibérales. Cet aspect s'étend sur les trois secteurs avec des accents plus ou moins prononcés. D'ailleurs, la

reconfiguration de la place de la famille ainsi que la collaboration public-privé prendra des formes diverses en fonction du domaine spécifique d'intervention.

Chapitre 10

La transition et la Convention : Démocratisation et privatisation des droits dans la protection spécialisée de l'enfance

En 1990, la fin de la période militaire revêt également une énorme signification sur le plan de la protection de l'enfance, dans la mesure où cet événement coïncide avec la signature de la Convention internationale des droits de l'enfance et de l'adolescence. Il s'agit d'un geste qui vient renforcer la volonté du nouveau gouvernement de faire valoir les droits de l'homme, particulièrement bafoués pendant la dictature et son lot de crimes de lèse-humanité. La signature de la Convention (CIDEA) impose un nouveau scénario aux démocrates car elle suppose la reformulation du cadre institutionnel selon les impératifs démocratiques et la conception des droits sociaux.

La phase que l'on nomme ici de transition doit en effet affronter une étape de défis sur le plan social. Faire face à la dette sociale de la dictature implique d'établir un diagnostic de la situation pour ensuite entamer les politiques de démocratisation de la structure des droits, dans un contexte de pauvreté étendue qui affecte surtout la population infantile.

Dans ce chapitre, nous explorerons les transformations survenues dans le champ de la protection spécialisée pendant la période de reconfiguration politique du pays. Le but est d'analyser les processus de démocratisation des droits de l'enfance et leurs impacts sur le secteur de la protection, dans le cadre du néolibéralisme hybride imposé par la dictature.

Le chapitre se structure autour de trois axes. Le premier analyse les différentes implications de la signature de la CIDEA, dans le cadre de la transition démocratique. Ensuite, le deuxième axe expose les transformations institutionnelles et les liens avec les pratiques sur le plan de la protection. Finalement, nous observerons les tensions du processus en ce qui concerne les régulations institutionnelles, le cadre normatif en vigueur et le processus de démocratisation sociale qui s'étend progressivement à tout le pays.

1. La Convention pendant la transition : penser les droits de l'enfance dans le Chili post-autoritaire

La ratification de la Convention internationale des droits de l'enfance et de l'adolescence par le décret Suprême N°830 survient au début de la transition, étant donné qu'elle entre en vigueur le 14 août 1990. La signature de cet outil normatif international induit sa compétence de document supraconstitutionnel, c'est-à-dire que ses préceptes devront être placés au-dessus des textes nationaux, quelle que soit la nature de ces derniers.

Grâce à la mise en place de la CIDEA au Chili, le régime de transition démocratique donne un cadre de légitimité formelle à sa volonté d'aborder la dette sociale provoquée par la restructuration économique entamée en 1979. Si l'on s'en tient aux conséquences des réformes mises en place pendant la période précédente, ce sont les enfants qui ont le plus fait les frais de la paupérisation de la population. En effet, la situation de 1990 montre le dommage important subi par les enfants, en termes de conditions socioéconomiques : 20.2 % des jeunes âgés de 0 à 14 ans se trouvent en situation d'indigence, tandis que 51.8% d'entre eux sont en condition de pauvreté, ce qui donne un cadre de près de 70% de la population des enfants et des adolescents en situation précaire.⁹⁸ Bien que pendant la dictature, l'État témoigne d'un intérêt particulier pour les interventions sociales envers les enfants, l'action sociale se déroule dans un contexte d'appauvrissement de la population, de réformes de libéralisation du social et de mise en œuvre de l'État subsidiaire. Malgré les interventions ciblées, ces changements de paradigme affecteront de manière profonde la situation sociale des enfants qui constituent l'un des segments les plus fragiles de la population en condition de vulnérabilité.

La signature de la Convention inaugure une étape de démocratisation des droits ainsi que de révision de l'histoire de l'intervention envers cette population. La volonté de corriger l'état de vulnérabilité dans lequel se trouve ce segment traduit la prise de conscience des gouvernements des degrés de violation institutionnelle des droits des enfants.

⁹⁸Données extraites de la Division des Statistiques de la CEPAL (données consultées le 25/07/2015).

1.1 Le passage : des lois et des droits

L'installation de la CIDEA dans les cadres normatifs existants dans la région déclenche des processus de transformations institutionnelles à l'échelle continentale. À partir de la triade enfance, loi et démocratie, les pays se proposent de sortir de la logique de compassion-répression jusque-là dominante dans les interventions étatiques d'assistance envers l'enfance, d'autant plus qu'elles ont été renforcées par les régimes autoritaires implantés à la même époque dans toute la région (García Méndez, 1998).

Le défi pour le pays est majeur si l'on considère que les politiques dans ce domaine, surtout les politiques de la protection spécialisée, jouissent d'une validité historique. En effet, comme nous l'avons déjà évoqué, la deuxième étape de l'histoire du droit de l'enfance au Chili, qui s'inaugure avec la promulgation de la loi des mineurs en 1928, donne un cadre légal à la doctrine de l'irrégularité sociale qui, bien que modifiée, reste encore en vigueur de nos jours. En ce qui concerne les enfants, les inégalités de traitement ne sont pas restrictives à la sphère juridique et socioéconomique. On observe aussi que tant sur le plan de la socialisation que de l'intervention sociale, tout au long de l'histoire, a prédominé une vision adulte-centrée de l'enfance. Francisca, représentante des ONG et experte en droits de l'enfance, déclare qu'au Chili, « *les enfants ne sont pas conçus comme des sujets de droits mais comme l'appendice des adultes, car sans les adultes l'enfant n'existe pas* ».

Dans ce cadre, la signature de la convention représente, pour certains experts, une avancée. Pour Franck, spécialiste des politiques de l'enfance et directeur des politiques sociales à l'OEA (Organisation d'États Américains) : « *L'heureuse coïncidence du retour à la démocratie avec la promulgation de la Convention, ainsi que la rapide souscription de la part du Chili, accorde une force qui, même si elle ne se traduit pas par des changements radicaux, représente tout de même une force.* » Ce processus implique des transformations dans les cadres normatifs et institutionnels, notamment des transformations des mécanismes de la production du droit dans une perspective démocratique. Dans ce sens, la CIDEA est contraignante. À ce sujet, Javier, historien expert en politiques de l'enfance, confirme que le traité international « *exige un fort changement parce qu'il faut une législation adaptée et une politique intégrale* ». Ainsi, l'intégration de la Convention mandate les États pour qu'ils accueillent le texte dans leur système juridique ainsi que dans l'ensemble des institutions de la protection de l'enfance.

L'adéquation au contexte d'intervention sur le plan légal et institutionnel recouvre des modalités diverses et discontinues dans la région, tout au long de la décennie des années 1990.

Le Chili fait partie des pays qui formulent un processus d'adoption formelle de la Convention qui débouche sur un accord aussi formel que peu pratique et implique de :

«[...] Recrear una vez más el viejo pacto de caballeros que permita salvar las apariencias en el seno de la comunidad internacional. La tecnología jurídica requerida en este caso resulta relativamente simple, se trata de incorporar una serie de derechos en términos de enunciados generales, olvidando introducir las técnicas legislativas que garanticen si no su cumplimiento por lo menos un accionar jurídico concreto frente a su violación. En este campo, han sido los eufemismos y las buenas intenciones, lo que ha permitido mantener por décadas una visión idealizada de las consideradas mejores legislaciones de menores.»⁹⁹

De cette façon, la ratification de la Convention dans le cadre du processus de transition au Chili, bien que de la plus haute importance sur le plan politico-symbolique, ne sort guère de la dimension formelle-euphémistique pendant la décennie analysée, notamment pendant les premières années de la post-dictature. Carry, experte des politiques de l'enfance, consultante Unicef et coordinatrice des politiques de l'enfance au Conseil national de l'enfance, analyse que pendant « *le retour à la démocratie, tout au long des 10 premières années, bien que Chili ratifie la Convention, il s'agit d'un fait plutôt nominatif, c'est un pays de plus qui le signe* ». Cela est dû au fait que la cohabitation avec les normes nationales, d'origine et d'inspiration diverses, empêche la réalisation des principes qui orientent les droits de l'enfance tels qu'ils sont inscrits dans la CIDEA (Cillero, 1998). En effet, l'adoption de la Convention en tant que cadre supra-normatif pour les politiques de protection de l'enfance, implique pendant la décennie de transition démocratique, la signature d'un engagement formel à transformer le cadre juridico-politique. Cependant, il n'existe pas de traduction concrète en termes de lois et de règlements qui encadrent le fonctionnement quotidien des systèmes selon les préceptes de la Convention. Par conséquent, les lois en vigueur et le modèle de protection spécialisée adapteront progressivement leur langage vers l'imaginaire des droits de l'enfance, sans par autant formuler de transformations institutionnelles.

⁹⁹García Méndez, Emilio, "La Convención internacional de los derechos del niño: del menor como objeto de la compasión-represión a la infancia-adolescencia como sujeto de derechos", In: *Derecho de la infancia/adolescencia en América latina: de la situación irregular a la protección integral*, Ibagué, Forum Pacis, 1997. Disponible sur : http://www.iin.oea.org/La_convencion_internacional.pdf

Dès lors, la Convention, en tant que nouveau pacte de relation de la société et de l'État avec les enfants, reste coincée entre la volonté politique de démocratiser la structure de protection et le modèle institutionnel en place qui gère l'enfance pauvre. De l'avis de García Méndez (1997), le droit constitutionnel fondé sur la Convention impliquera un nouveau pacte social où les enfants seront reconnus en tant que sujets actifs. La construction d'un contrat sociétal qui s'ancre dans ces préceptes suppose le principe d'égalité comme condition de possibilité. Cependant, cette condition n'est pas observable dans le contexte chilien d'intervention sociale, notamment dans les espaces de travail avec la population la plus démunie : « *culturellement, il existe un regard disqualifiant d'autrui, il est inférieur* », analyse Carla, chercheuse, analyste en politiques sociales et experte en protection spécialisée de l'enfance.

De cette façon, l'on constate que la situation de la protection de l'enfance sur le plan spécialisé reflète les tensions politiques caractéristiques de la période transitionnelle au Chili. Les déclarations et l'installation dans le registre politique des perspectives pour la reconnaissance des droits, entrent en collision avec le contexte juridico-institutionnel du modèle néolibéral-autoritaire implanté pendant la dictature. Ainsi, l'adoption de la Convention représente une inflexion sur le plan symbolique dans la mesure où elle implique la reconnaissance politique de l'État des droits de l'homme après la période dictatoriale. Pourtant l'administration transitionnelle conserve le même modèle institutionnel sans questionner les bases philosophiques de sa politique.

La Convention, simple « geste » politique envahi par les tensions entre les discours et l'action de l'État, nous montre que la démocratie en soi est un dispositif à mettre en place après la longue période d'autoritarisme et de libéralisation économique du pays.

1.2 Vers une critique de la Convention en action

Le contexte d'adoption de la CIDEA au Chili se caractérise par l'existence de principes normatifs qui incitent la concurrence, d'où un scénario de grandes inégalités sociales. L'espoir déposé dans la Convention en tant qu'outil de transformation de ce cadre fait partie du trait culturel du Chili : « *il s'agit d'un pays très juriste où tout se consolide à partir de la sphère normative* », précise Carry à cet égard. Cependant, la CIDEA pêche aussi de formalisme dans le sens où elle n'établit pas de différences entre le possible et le souhaitable, surestimant le rôle des lois dans le changement social (Pilotti, 2001). De fait, cet outil propose des droits en écartant

la question des caractéristiques des structures politico-économiques des divers pays qui l'ont ratifié et en formulant finalement un supra-texte de loi sans contexte d'occurrence.

Quant aux dimensions des droits qui y sont consacrés, ils ne sont pas exempts de critiques. L'universalisation de la conception de l'enfance efface les particularités des expressions culturelles et des manières de concevoir les étapes de la vie. D'un autre côté, elle universalise la figure des droits sans par autant exiger d'opposabilité sur le plan économique-social, en posant un cadre à l'image de l'être-enfant, notamment sur le plan normatif-culturel. Javier propose une réflexion sur ce point : « *Dans la Convention, triomphe l'approche libérale des personnes. Une bonne partie des droits reconnus ne sont pas des droits économiques et sociaux, c'est-à-dire qu'ils sont proportionnellement minoritaires par rapport aux droits libéraux classiques comme la liberté d'opinion, le droit à avoir un nom, une nationalité. Ce sont plutôt des droits formels et non pas matériels.* »

Notons que cette dimension formelle des droits libéraux fait écho au cadre de restriction importante que connaît le Chili depuis la dictature, en termes de droits. Pourtant, malgré le développement d'une conception marchande-libérale de la gestion du social, le régime militaire met en place un dispositif qui disqualifie les enfants en difficulté. Celui-ci est loin de la conception individualisée que professent les principes de base de la Convention : l'autonomie progressive et l'intérêt supérieur de l'enfant. Autrement dit, la doctrine de la situation irrégulière et de la tutelle des mineurs qui sous-tend la philosophie de la protection des enfants en danger, impose une tension au sein de l'architecture du système depuis sa formulation même pendant la dictature. Il s'agit de la mise en place, comme on l'a vu, d'un système libéral de gestion marchande de la protection spécialisée, compétitif et pro-insertion marchande des individus dans le circuit de protection, tandis que l'exécution des interventions sociales opère sur la conception des populations résiduelles et sur le contrôle des exclus. Cette tension restera d'actualité tout au long de la période de transition.

Dans cette perspective, la signature de la CIDEA et son influence depuis la transition questionne la philosophie et la conception tutélaire de l'enfance existante à l'époque, notamment celle de l'enfance vulnérable ; d'ailleurs, sa mise en œuvre sur le plan institutionnel est modeste et exerce une force plus dynamique sur la société civile impliquée dans la protection de l'enfance que sur l'État. L'action centrale reste, quant à elle, globalement ancrée dans les vieilles traditions tutélaires et résiduelles.

Toutefois, les principes libéraux des personnes seront mis en valeur au sein du processus démocratique, lorsqu'il sera question de respecter le mandat légal lié à la ratification du texte, sur le plan des droits formels universels. Pendant cette décennie, les notions de sujet de droits,

d'existence légale ou de liberté d'expression seront développées et placées au centre de la stratégie d'incitation à la configuration d'une culture des droits en accord avec la Convention. Ces droits viennent corriger le projet déformé de la dictature sur le plan moral, en y ajoutant la dimension éthico-individuelle de la réussite, nécessaire pour accomplir le projet politico-économique néolibéral des démocrates.

La prédominance que les droits des enfants acquerront, liés à la conception d'une enfance universelle et des politiques subséquentes (telles que l'obligation de scolarité et la lutte contre l'interdiction de toute forme de travail, par exemple), s'associe à une conception du bien-être individuel en lien avec le développement productif d'un pays, inséré lui aussi dans un discours de développement à visée universelle. Dans ce cadre, l'enfant est progressivement envisagé comme un capital humain et sa protection comme un investissement socio-productif.

Ainsi, bien que les droits sociaux et en particulier les droits des enfants, ne soient pas des dispositifs inhérents au capitalisme, les dimensions qu'ils peuvent acquérir dans des contextes de développement socio-humain et économique dissemblables, deviennent ambiguës en termes de protection de cette population. L'ambiguïté de la Convention face à l'opposabilité des droits économique-sociaux et due à la dé-contextualisation des préceptes dictés, universalise un paradigme de conception de l'enfance et de son développement, sans ancrage dans des dynamiques plurielles. De cette façon, la dimension de l'enfant autonome proclamée dans un cadre de biens de consommation durable, par exemple, tourne aussi les enfants vers le marché autant comme capital humain que comme nouveaux consommateurs (Wintersberger, 2006). La protection mandatée par la Convention n'assure guère de voies de dé-marchandisation des droits des enfants.

Au-delà des considérations critiques par rapport aux degrés de marchandisation de la catégorie même de l'enfance et de ses mécanismes de protection, ce qui nous intéresse surtout ici c'est le fait que nul instrument de droit ne peut corriger par soi-même un contexte d'inégalité. Les lois et la Convention, agissent sur des territoires symboliques, politiques et économiques donnés. Le droit et les lois n'imposent pas la notion d'égalité pour ceux qui sont définis comme différents dans une société déterminée (Pilotti, 2001). De cette façon, l'opérationnalisation des droits de l'enfance et des droits sociaux sont un défi à relever, dans un contexte qui pourrait reconnaître au préalable l'égalité comme principe légitime de base de l'organisation sociale. Alors que la Convention promeut la protection des enfants en danger, la mise en place de systèmes différenciés de protection (en fonction de l'appartenance à un secteur socioéconomique et des degrés d'insertion au marché du travail des parents) viole le précepte universel de la protection égalitaire.

De cette manière, l'on constate que la ratification de la Convention marque une inflexion sur le registre politico-symbolique propre à la transition chilienne. Cependant, la cohabitation de la CIDEA avec les lois de la doctrine de l'irrégularité sociale, ainsi que la continuité « corrigée » du modèle politico-économique hérité de la dictature, empêchent d'infléchir la logique afin d'aborder les droits, les lois et les institutions depuis l'universel prétendu. En effet, rien ne peut nier la rupture des conceptions de l'enfance que représente ce cadre supra-normatif ; pourtant, les conceptions culturelles des opérateurs ainsi que l'inertie institutionnelle, retardent la possibilité de matérialiser ledit changement normatif en termes d'intervention sociale.

La ratification du traité constitue sans conteste une avancée qui, sur le plan formel, opérera comme le déclencheur des critiques des pratiques existantes. Cependant, ce geste politique configure un système croisé du fait de la superposition des logiques : les droits depuis la perspective démocratique du discours sur les enfants et la doctrine des mineurs dans les pratiques mises en place. La protection de l'enfance en difficulté est encore ainsi réduite à la catégorie résiduelle d'assistance aux mineurs, philosophie des sociétés où la distribution des droits s'organise loin des principes universels d'égalité professés par la Convention. La protection spécialisée reste dans les arrières-cours des droits de l'enfance du Chili démocratique, à cause des tensions substantielles d'un régime croisé par des contradictions entre le plan normatif et le plan politique.

2.Repenser les institutions : les adaptations du SENAME

Nous l'avons compris, la démocratisation graduelle du pays ainsi que la signature de la Convention internationale reconfigurent la scène sur le registre politique. Le discours de la protection de l'enfance en difficulté se réorganise tout au long de la décennie, laissant place à certaines transformations partielles sur le plan institutionnel et culturel. Bien que la structure du SENAME reste inchangée depuis 1991, le gouvernement de transition introduit des régulations qui représenteront certaines garanties pour les enfants, tout en conservant la logique de l'intervention ainsi que celle de la conception des mineurs.

Dans ce cadre, nous pouvons identifier quatre axes qui prédominent au cours de cette période d'adaptation institutionnelle par rapport aux préceptes de la CIDEA : les changements

institutionnels de l'offre des services et la régulation programmatique ; la protection des mineurs comme stratégie de ciblage dans le domaine de la lutte contre la pauvreté ; le renouvellement des acteurs du monde de l'intervention privée subventionnée ; les orientations de l'action vers le renforcement du rôle de la famille. Nous développerons l'analyse de ces axes dans les sous-parties suivantes.

2.1 Les régulations de l'offre : le SENAME se modernise

À partir de la ratification de la Convention, l'État lance plusieurs actions pour essayer d'adapter les institutions existantes aux lignes directrices du texte. Le SENAME devient la cible des transformations, notamment sur le plan de l'expansion de l'offre, de la régulation des axes d'intervention et de la participation des acteurs du monde privé. Carla, experte en protection spécialisée, indique que « *un changement substantif se produit avec la récupération de la démocratie et la signature de la Convention. Ce moment marque un tournant vers la validation de la CIDEA et vers le droit de l'enfant à vivre en famille* ».

En effet, l'on observe qu'entre les années 1991 et 1995, plusieurs textes légaux vont réguler le cadre d'intervention. Le décret 1373 de 1991, tout d'abord, promulgue un nouveau réseau de systèmes d'assistance aux mineurs en situation irrégulière. Ce réseau étendra l'offre des services, notamment les programmes de diagnostic. Dans ce premier texte de la démocratie visant la protection spécialisée, outre les institutions collaboratrices, la participation de la famille et de la communauté est soulignée.

Dans la même logique de la période précédente, l'expansion de l'offre implique d'augmenter les services ambulatoires ainsi que d'introduire des programmes qui puissent « *travailler avec les familles afin de les habiliter dans leurs fonctions basiques de garde et de protection* ». ¹⁰⁰Parmi les nouveaux aspects qui introduisent des modifications dans le système, on trouve l'incorporation des « *Projets d'éducation et de formation pour le travail des mineurs pris en charge* » et des « *Projets de prévention de la délinquance juvéniles dans la communauté* » ¹⁰¹. Les éléments d'intégration par la voie du marché du travail et de la formation des enfants les plus pauvres font leur apparition avec la prévention du crime, dans le domaine de la protection spécialisée.

¹⁰⁰ Notre traduction. Décret 1646, 1991.

¹⁰¹ Ibid.

Encore sous influence de la doctrine de la situation irrégulière, les modifications du système de protection incorporeront la famille et la communauté comme des agents préventifs des éventuels maux sociaux causés par les « mineurs » dits « dysfonctionnels ». Ainsi, dans le cadre institutionnel donné, les cinq premières années de la transition vont introduire des régulations dans le système, sur le plan des prises en charge et de la participation des acteurs.

Cette première étape de modification institutionnelle sera couronnée par la mise en place de l'une des garanties les plus significatives de la transition envers les enfants : la loi 19.343 de 1994 qui déclare l'interdiction d'internement des mineurs (moins de 18 ans) dans les prisons pour adultes. Cette mesure de protection donnera naissance au système de prisons pour enfants qui, sous l'appellation de centres de diagnostic, établira un système de privation de liberté dictée et révoquée par le juge. Les Centres de transit et de distribution (CTD) accueilleront d'une part, les enfants qui auront besoin d'assistance (protection) et les Centres d'observation et de diagnostic (COD) recevront, pour leur part, les enfants ayant commis un délit ou un crime (réhabilitation), pour appliquer les tests de discernement à mettre à disposition du juge.

Bien que cette modification de la loi interdit d'exposer les enfants à la socialisation des prisons, les avancées en matière de garanties sont ternies par la création de dispositifs qui, dans la pratique, vont instaurer le système des prisons pour enfants. Ainsi, les transformations ne parviennent pas à reconfigurer le modèle de prise en charge. De l'avis d'Orlando, chercheur et spécialiste de la protection de l'enfance :

« Culturellement, les choses ont très peu changé concernant la perspective et la façon dont laquelle les institutions travaillent un modèle de prise en charge. Au-delà des transformations qui existent sur le plan discursif, institutionnellement, les programmes gardent un caractère d'assistance, les enfants sont l'objet de la politique et la segmentation se réalise par type de problème. »

Face à la précarité des institutions, l'État dépasse son simple rôle régulateur et s'implique dans la gestion directe des centres de diagnostic, afin d'assurer le service d'orientation vers les mesures de traitement. Ainsi, le SENAME récupère une partie de la vocation publique d'intervention directe, dans le but de dynamiser le système, en assumant la gestion des centres d'accueil. Cependant, ces améliorations se cantonnent au déplacement des enfants que ce soit pour l'élaboration du diagnostic pour ladite protection ou encore par la punition. Les progrès en matière de séparation des enfants des adultes dans les prisons demeurent basés sur la conception naturalisée du placement familial comme intervention logique.

Dans cette optique, la deuxième étape de modifications menée pendant la transition prend forme à partir de la promulgation du décret 22 de 1995. Celui-ci pose les normes qui encadrent l'exécution des programmes de prise en charge, en incorporant pour la première fois la CIDEA en tant qu'outil légal : « *En considérant : [...] 2° Que la Convention sur les droits de l'enfant, dans sa partie I article 2,° en référence au devoir des États membres de respecter les droits que consacre cet instrument, [...] il est décrété que : [...]* »¹⁰². On le comprend, ce décret incorpore de manière explicite la Convention dans le cadre légal, en introduisant un changement partiel dans le langage et en présentant de nouvelles garanties. Dorénavant, les textes supprimeront l'expression de mineurs « en situation irrégulière » pour n'utiliser que la notion de mineurs. D'un autre côté, les lignes directrices de la politique promouvoir : des projets d'amélioration des services et des prises en charge des enfants placés en familles d'accueil ; des projets de recherche sur les questions de la famille et de l'enfance, sur l'assistance juridique des mineurs et sur la mise en place de l'éradication des enfants des prisons d'adultes. Cette deuxième étape de changements institutionnels fera certes basculer progressivement le système vers un ensemble d'actions et incorporera des garanties partielles des droits. Pourtant, la conception du système lui-même est ancrée sur une notion de non-droit. Ainsi, certains experts constatent que :

« Ces essais effectués impliquent un changement important en termes d'élargissement et de diversification de l'offre, mais toujours sur le plan du discours. C'est-à-dire qu'on a des programmes plus spécialisés mais il s'agit plutôt d'un changement dans les intitulés, car ils prêtent des services similaires sans que les exécuteurs aient les connaissances pour traiter des thématiques spécifiques, il n'y a pas encore de masse critique », déclare Carla.

Bien qu'elle propose d'adopter les préceptes des droits des enfants, l'action étatique pendant la première décennie post-Convention proposera plutôt une régulation du système de la doctrine de la situation irrégulière. Malgré les changements sur le plan de l'offre, des garanties et du langage vers la fin de la décennie, les actions entamées vont consolider la transformation institutionnelle démarrée en dictature, notamment à partir de l'adaptation des services aux impératifs d'efficacité. C'est-à-dire que les processus de réforme institutionnelle modérée et de ruptures normatives sont accompagnés d'une profonde continuité sur le plan de la

¹⁰² Notre traduction. Décret 22 de 1995.

prédominance technique dans la gestion du secteur. Les nuances qui s'expriment au niveau discursif entre la gestion de l'enfance en danger sous la dictature et celle de la transition seront diluées sur le plan de la gestion politico-technique du phénomène. La dimension technocratique de l'intervention sociale de l'État constitue autant le point de rupture avec les vieilles traditions de l'action sociale pré-1973 que la continuité du projet autoritaire. Cette continuité s'impose donc sur les changements des paradigmes de l'enfance pauvre et finit par constituer le noyau de la régulation du système.

Ainsi, ce modèle hybride de protection résiduelle se perfectionne, sans toutefois se consolider en tant que système à part entière, à cause des tensions permanentes entre le plan normatif, institutionnel et technique. Cette triade de contradictions donnera naissance à la formule de gestion des droits de l'enfance résiduelle de la transition démocratique héritée de la dictature.

2.2 Le SENAME, tête de pont de la lutte contre la pauvreté

La dette sociale de la dictature est devenue l'un des slogans qui permettront à la coalition de centre-gauche d'arriver au pouvoir après la dictature. Les chiffres désastreux sur le plan de la pauvreté et de l'indigence appellent des actions centrales pour le maintien de l'ordre ainsi que pour la réussite du modèle économique de développement. La pauvreté infantile s'impose par son ampleur. Dans ce cadre, le SENAME constitue un espace privilégié d'accès à la population la plus démunie. Les enfants de ce segment sont les cibles des programmes de protection spécialisée que ce soit pour répondre à un besoin de protection ou de réhabilitation comportementale, ou que ce soit comme mesure de punition criminologique.

Le ciblage sur la pauvreté que les gouvernements de transition définiront comme prioritaire se réalisera aussi à partir de la diversification des prises en charge du SENAME. En effet, on observe qu'entre les années 1990 et 1999, les programmes de prise en charge concernant les places disponibles augmenteront de 45,1%¹⁰³, passant de 48.238 places en 1990 à 69.980 en 1999. Cette augmentation est due, d'un côté, à l'augmentation des subventions vers les institutions collaboratrices et, de l'autre, à la mise en place des programmes d'administration étatique à but diagnostique en centre fermé, visant les enfants internés tant pour protection que pour infraction à la loi. En 1999, les centres diagnostique d'administration directe gèrent 2014

¹⁰³ SENAME, Document de travail N°5. Sename visión de la década, Santiago, 2000.

places. Les interventions augmenteront donc sous l'angle des tensions exprimées entre les conceptions de l'enfance et la pratique traditionnelle des institutions.

Quant aux causes d'entrée dans le système, en 1999, 47,69% des enfants sont remis au SENAME pour des problèmes de garde, d'inadaptation de l'enfant, des problèmes familiaux ou avec l'entourage, pour de simples problèmes économiques. Sur les 52% restant de la prise en charge, en 1999, la maltraitance et les abus sexuels concernent 30% des places (SENAME, 2000). Ainsi, l'offre des programmes se diversifie mais toujours à partir du même profil, concentrant près de 50% des services sur des enfants qui seront la cible de protection simple ou d'intervention sectorielle (notamment par rapport aux problématiques diverses de la famille, de l'entourage ou des problèmes de comportement). Bien que l'offre soit élargie en termes de problématiques abordées, la population ciblée reste la même. *«En su esencia, los usuarios principales del Servicio no han cambiado su perfil. Siguen siendo los niños y jóvenes gravemente lesionados en sus derechos e infractores de ley.»*¹⁰⁴

Dans le cadre de l'augmentation des dépenses du gouvernement central, afin de financer des programmes de lutte contre la pauvreté, le budget du SENAME connaîtra une hausse progressive tout au long de la décennie. En effet, le budget initial, en 1990, est de 8.850 millions en monnaie nationale, tandis qu'en 1999, il sera de 50.734¹⁰⁵. C'est-à-dire qu'il augmentera de presque 6 fois pendant la transition. Bien que ce secteur ne dispose, en chiffres absolus, que d'un budget réduit par rapport aux autres secteurs sociaux (tels que l'éducation, le logement et la santé), l'évolution croissante des dépenses du SENAME se place parmi les plus importantes, avec celle du budget de l'éducation, qui augmentera 5,9 fois pendant la même période, et de la santé qui augmentera de près de 5,3 fois. Une telle augmentation budgétaire traduit donc la volonté de la transition de prendre en charge ce secteur de l'intervention sociale pour l'enfance, malgré la persistance de pratiques basées sur la conception prédominante de l'irrégularité sociale. L'on constate donc une augmentation des ressources et des places, mais ces modifications font leur apparition dans le cadre d'un modèle tutélaire-technocratique qui conçoit l'enfance en danger comme une problématique des enfants pauvres et non pas dans une approche des droits universels. L'importance dans cette perspective est d'aborder le problème de façon opérative et efficiente. Il s'agit d'une politique de ciblage effectif de la pauvreté à partir de la notion de protection contre la violation des droits.

¹⁰⁴ Op.cit.

¹⁰⁵ Ministerio de Hacienda, *Estadísticas de las Finanzas Públicas 1990 – 1999*, Santiago, Gouvernement du Chili, 2000.

Malgré la critique d'immobilisme faite à cette politique de protection, la valeur qui est assignée aux résultats obtenus dans le combat contre la pauvreté est positive. Pour Francisca, experte en politiques du SENAME et représentante des organismes collaborateurs, la politique menée notamment pendant la période d'Aylwin, implique :

« Un changement radical et non secondaire parce que le niveau de pauvreté était effrayant, le gouvernement met beaucoup d'argent [...] Toutefois, on ne peut pas dire qu'ils ont fait une politique. Il n'y a eu que des programmes qui ont essayé de contenir des situations extrêmes de violation des droits dans les secteurs les plus pauvres. C'est ça le rôle du SENAME dans le domaine de la protection. ».

En effet, le document de travail N°5 du SENAME qui présente une synthèse de la décennie 1990-1999 affirme qu'au-delà de la diversification de l'offre, le public atteint par le Service est le même que depuis son origine. *«En su esencia, los usuarios principales del Servicio no han cambiado su perfil. Siguen siendo los niños y jóvenes gravemente lesionados en sus derechos e infractores de ley. Sin embargo, el SENAME sufre muy directamente el efecto de los llamados problemas "emergentes" que afectan especialmente a los menores.»*¹⁰⁶

Ainsi, la doctrine tutélaire combinée à la stratégie de lutte contre la pauvreté consacrera le système de protection spécialisée comme un système de d'intervention résiduelle, de plus en plus efficient dans le ciblage de sa population bénéficiaire. L'action de l'État se diversifie partiellement par rapport aux problématiques abordées tandis que la population cible de l'intervention demeure ancrée dans un même secteur socioéconomique. Il s'agit par ailleurs d'une politique qui, en ciblant les plus démunis, renforcera les responsabilités privées des familles par des moyens financiers pour faire face aux problématiques de protection des droits de leurs enfants. L'État garde son rôle résiduel de protection ciblée sur les problématiques les plus lourdes liées au bien-être des enfants les plus pauvres, cette fois à partir d'une stratégie globale de lutte contre la pauvreté qui s'appuie sur différents secteurs sociaux.

Le SENAME actualise donc ses institutions dans cette lutte, en renforçant le caractère marginal de son intervention par rapport à la population infantile et en instituant l'existence de deux catégories : les enfants, qui comptent sur les ressources sociales et culturelles de leur entourage pour accéder à la protection spécialisée par la voie du marché (de la santé, de l'éducation, etc.)

¹⁰⁶ SENAME, Documento de Trabajo N°5: *El SENAME, visión de una década*, Santiago, janvier, 2000, p.35.

et les mineurs, qui sont l'objet de la tutelle de l'État du fait de leur situation socioéconomique défavorisée.

2.3 Les acteurs du résiduel-démocratique : la rénovation de l'alliance public-privé

Le perfectionnement du système de prise en charge spécialisée diversifiée, à partir de 1991, les programmes d'intervention autant que les acteurs impliqués dans la prestation des services envers l'enfance en difficulté. La période de lutte contre l'autoritarisme mais aussi contre la misère qui s'installe dans les secteurs populaires pendant la dictature, à cause de la restructuration économique, fait émerger un nouvel acteur du monde social : les Organisations Non Gouvernementales (ONG). Ces associations qui compteront sur le soutien financier international pendant les années du régime militaire acquerront un savoir-faire dans le domaine social, notamment auprès des enfants les plus démunis et de leurs familles.

La démocratie revenue, le soutien étranger recule progressivement mais les ONG, déjà très impliquées dans le processus de récupération démocratique, apporteront leur savoir-faire et leur expertise en matière sociale dans les espaces des politiques sociales. Pour Franck :

« Les ONG qui avaient été là pendant la dictature, à la tête de la défense des droits de l'homme en général mais qui, avec la Convention, se sont mobilisées, notamment pendant sa rédaction grâce au soutien international, ont été ensuite très dynamiques pour diffuser la Convention et sa promesse, sur ce qu'elle signifiait pour la qualité de vie des enfants. »

Sur le plan de la protection spécialisée, à partir de 1990, l'on assiste à la naissance de plusieurs institutions qui, après régulation de leur statut, deviendront des institutions collaboratrices du SENAME. Les directives techniques qui rendent possible l'assignation des ressources périodiques pour la prise en charge des programmes permettront aux anciennes ONG opposées au régime dictatorial, d'entrer en concurrence avec les institutions traditionnelles existantes. Parmi ces dernières, on constate une diminution importante de la présence des institutions philanthropiques, à partir de la crise de 1982-1983. Ainsi, la survie des plus grandes

organisations et la disparition des plus petites institutions ouvriront aussi un champ de possibilités aux nouveaux acteurs, à partir de 1990¹⁰⁷.

La démocratisation ainsi que la technicisation des critères des subventions permettront l'émergence des ONG sur le plan des prestations publiques. Orlando nous explique que « *après les années 1990, entrent en scène un autre type d'institutions, telle que Opción, La Caleta, Achnu, qui n'appartiennent pas à la tradition philanthropique d'assistance. Ce n'est donc pas pareil, les acteurs changent bien que les subventions restent les mêmes* ».

L'alliance de collaboration public-privé pour les prestations de services qui caractérise la structure traditionnelle de distribution inégale des droits, notamment sur le réseau de l'assistance, est rééditée. Sous la formule des subventions dictée par le régime militaire, les gouvernements de la transition viendront démocratiser la structure des privatisations, en donnant une place aux diverses organisations de la société civile. Pourtant, cette démocratisation de l'alliance implique la renégociation des termes de la collaboration, dans une donne où l'État essaie d'approfondir son rôle subsidiaire à partir d'un regard plus technique. En effet, suite au décret 1313 qui norme de nouveaux axes d'intervention, l'État promulgue le décret 1646 qui fonctionne comme règlement de la loi et encadre l'opérationnalisation des modalités d'action fixées. Cependant, outre les régulations pratiques, il est exposé dans l'article 6° que « *les institutions d'exécution devront contribuer au moins à hauteur de 10% du coût total du projet* ». ¹⁰⁸

Ainsi l'État ne demande pas simplement aux institutions collaboratrices de mettre en place les services publics mais aussi d'apporter leur soutien financier à leur exécution. La vocation libéralisatrice de la logique marchande qui, mise en place pendant la transition, aura permis de démocratiser la participation de diverses associations aux subventions, radicalise dans les faits le principe de concurrence. La contribution financière des institutions consacre le principe marchand du système concurrentiel des prestations : l'État soutient les initiatives, en augmentant les ressources destinées aux subventions de manière significative, mais il revient à la société civile de porter les actions sur le plan social et de concourir à leur financement, dans une logique d'efficience, en montrant un esprit de collaboration à travers des apports budgétaires de base.

¹⁰⁷ La fin de la période dictatoriale implique la fin du soutien étatique apporté aux organisations philanthropiques liées aux dirigeants militaires et à leurs épouses. Pendant les années 1980, ces institutions charitables rempliront « *un vide dans la société civile qui est couvert par la famille militaire et parce que beaucoup de gens qui auraient pu faire des choses n'avaient pas le soutien de l'État* », analyse Javier. Une fois la dictature finie, les organisations de la société civile prendront place dans les nouveaux processus en remplaçant la charité militaire.

¹⁰⁸ Notre traduction. Décret 1646 de 1991, Art. 6.

Lorsque les associations vont contester cette décision et dénoncer le caractère marchand de cette régulation de la privatisation, en 1993, le décret 178 modifiera la participation financière des institutions collaboratrices. La contribution, certes abaissée de 10% à 5%, reste cependant un critère de sélection pour l'attribution des subventions. Cet aspect consolidera la conception de la participation privée dans la réédition de l'alliance sous le paradigme néolibéral. L'importance de l'implication du secteur privé dans la gestion des programmes obéit plus à la philosophie technique du social du néolibéralisme qu'au désengagement de l'État sur ce plan. Il devient un fournisseur des ressources dans une logique d'outsourcing social.

Les espoirs de configurer une masse critique capable de mobiliser les actions de l'État vers un système de garanties des droits seront bien vite découragés. Les institutions feront de leur mieux pour parvenir à assurer les services qui les engagent, dans une logique de prestations externalisées. Malgré cet aspect, pendant les années de la transition, diverses ONG continueront à se battre pour avancer vers un modèle de droits : « *La société civile a joué un rôle très important dans la façon dont les politiques de l'enfance ont été définies* » dit Carla. Cependant, l'esprit de ce nouveau pacte de collaboration limitera la marge de manœuvre de cette société civile qui, prise dans la logique des prestations marchandes, sentira que son action est dépourvue du sens qu'elle avait à l'origine. À cet égard, Francisca déclare : « *Il y a un groupe d'institutions qui bosse toujours pour changer les pratiques, mais il n'existe pas de conditions pour le faire. Alors, on se demande, quel est le rôle de la société civile dans un État comme celui-là ?* »

L'actualisation de la coopération public-privé dans le cadre de la libéralisation de la privatisation des services et des concours lancés annuellement pour obtenir des fonds, tout en étant la preuve d'une continuité historique, pose aussi de nouvelles questions concernant la place des privés dans l'action publique ; cette fois-ci, par rapport au rôle du marché dans la régulation de l'action sociale. La technocratie s'impose sur les sens mêmes de l'action ; l'aspect démocratique de l'accès à la collaboration sera régulé par la voie du marché.

Ainsi, l'adoption de la Convention aura ouvert la scène des politiques publiques au rôle actif d'une société civile, en-dehors des cercles de la charité militaire et des institutions philanthropiques classiques. Cependant, ces organismes auront perdu les degrés d'autonomie par rapport à l'État qui les caractérisaient sous la dictature, dans la mesure où ils deviennent de nouveaux acteurs de l'alliance public-privé de la gestion du social. Le rôle adopté par l'État, celui de fournisseur des fonds pour l'action, placera le secteur privé au rang d'exécuteur mandaté, ce qui le transformera de plus en plus en un para-État dans le domaine de la gestion du social.

Dans ce sens, l'alliance traditionnelle s'actualise, tout en changeant les rôles, et la société civile active devient un collaborateur dépendant du niveau central, soumis aux logiques du marché. La mise en œuvre finale du nouveau modèle devient donc la grande œuvre de la transition, en remplaçant le projet dictatorial dans une phase initiale d'élan.

2.4 Désinstitutionnalisation et déjudiciarisation : les stratégies de consolidation de la famille

Au début de la période, dans le cadre de la prise de contrôle de l'État qui répond à une logique de démocratisation, les organismes centraux réaliseront les services, grâce aux diagnostics sectoriels, à partir de la lecture des droits consacrés dans la CIDEA.

L'État mettra en lumière les défaillances opérationnelles du système de protection spécialisée ainsi que les échecs des institutions concernant les droits de base. En 1992, le Comité Interministériel économique et social évalue qu'au-delà de l'absence d'un corps juridique de protection cohérent avec la CIDEA, le système SENAME est tout à fait inefficace en ce qui concerne les périodes d'internement, la gestion des coûts des services et les résultats de sortie, appelés « probabilités de réinsertion sociale ». L'un des problèmes repérés fait référence à la « prisonarisation » des enfants les plus pauvres (en allusion à la prédominance des réponses en espaces fermés) ainsi qu'au fait qu'environ 50% des situations de protection traitées par les tribunaux ont un caractère plus social que criminel. Cet aspect montre que les politiques en place n'abordent pas de façon adaptée, c'est-à-dire depuis l'angle d'une protection des droits, les problématiques posées par la protection spécialisée.¹⁰⁹ La politique de placement abusif des enfants en difficulté ainsi que de criminalisation des problèmes sociaux devient évidente. La Convention postule, en effet, que les enfants ont le droit d'avoir une famille et que la politique de placement et d'enfermement des enfants dans un but diagnostique, de réhabilitation ou de réinsertion, viole leur droit à la liberté ainsi que leur droit de rester en famille. Finalement, les résultats en termes de solution des problématiques qui sont à la base de ces interventions restent marginaux.

¹⁰⁹ Comité Interministériel Economique et Social, Metas y Líneas de Acción en favor de la Infancia. Compromisos con los niños de Chile para la década, Gouvernement du Chili, Santiago, 1992.

Ce diagnostic fera émerger les deux grandes orientations de la politique de protection spécialisée de la décennie : le désinternement et la déjudiciarisation. Concernant le désinternement, sous le principe de renforcer le rôle de la famille dans la résolution des conflits, la totalité des programmes de placement se réduisent et les institutions fermées changent leur dénomination : les maisons des mineurs deviennent des villes des familles. Le but est de diminuer la quantité d'enfants institutionnalisés. Quant à la déjudiciarisation, elle cherche aussi à diminuer la charge de travail des tribunaux dépassés, saturés de dossiers, ce qui aura pour résultat de rendre les nouvelles orientations enfin efficaces.

La famille acquiert donc un rôle plus important. Sous la consigne de rendre aux enfants le droit d'avoir une famille, l'État souligne la responsabilité des parents dans la garde et la protection. Bien qu'il conserve une fonction de solidarité en assurant la surveillance des droits fondamentaux, il affirme également son rôle subsidiaire par rapport à ce domaine d'intervention. (Comité Interministeriel, 1992).

À partir de la diversification de l'offre des services, l'axe de soutien des familles a pour but de proposer de nouveaux fonds pour l'accompagnement des familles en processus de désinternement. Il s'agit de réinsérer les enfants dans un milieu inconnu, autant pour eux que pour leurs parents. Le soutien consiste à « habilitier » les familles pour qu'elles puissent accomplir leurs devoirs basiques (décret 1646). Carla analyse : « *Le coût que cela a impliqué à cette époque, d'enlever les enfants qui avaient été institutionnalisés pendant des années, sur des longs séjours et de les replacer dans les communautés, dans les familles, sans un travail de réunification préalable, a été énorme.* » Ce processus implique un travail tardif de rééducation des adultes qui n'est accompagné ni de soutien financier complémentaire ni par les services sociaux ; il réduit ainsi la famille à une situation d'isolement, placée devant sa responsabilité exclusive face aux problèmes sociaux qui affectent ses enfants. En effet:

«Una de las falencias más evidentes de la situación observada en el trabajo de campo, dice relación con la ausencia de redes con las que los niños y niñas derivados a sus familias puedan interactuar. Se observa más bien un aislamiento en las comunas donde fueron derivados. Este dato se vincula al largo período de internación, recordemos que el 50% de la población total estuvo interna entre 3 y 5 años.»¹¹⁰

¹¹⁰ UNICEF, *Desinternación en Chile. Algunas lecciones aprendidas*, Chili, Serie reflexiones: Infancia y Adolescencia, mars 2005. P.45.

Le désinternement et la déjudiciarisation des problèmes sociaux prendront aussi la forme de la transmission d'une morale de la responsabilité et d'une culture de la parentalité. Il s'agit de développer un *empowerment* des familles sous la tutelle du SENAME, de réactiver cet acteur en tant que responsable de la socialisation des enfants. La famille prend une place centrale dans la résolution des problèmes sociaux, déplaçant de fait l'État. Bien que le rôle de ce dernier demeure sur un plan résiduel, l'adoption des stratégies de transferts des responsabilités à la famille, démarre timidement un processus de déplacement de la philosophie tutélaire.

Pourtant, la conversion des services résidentiels en services ambulatoires ne comprend pas la famille comme une ressource ; le processus de désinternement n'est pas accompagné de la mise en place des services de soutien psychosocial spécialisé pour les familles concernées. En effet, les nouveaux services ambulatoires non-judiciaires abordent notamment l'enfant après ses études ou les week-ends. Si des problèmes de protection graves se présentent, il est orienté vers une autre structure, sur décision des tribunaux. Le « *SENAME dit qu'ils sont passés des programmes résidentiels aux programmes ambulatoires, le fameux désinternement des années 90. Pourtant ces programmes ambulatoires continuent à envoyer les enfants dits complexes dans les résidences* », affirme Carry. La famille reste livrée aux tribunaux dans le cas d'une mesure de protection sévère.

D'un autre côté, les problèmes d'efficacité évoqués par le rapport du Comité interministériel économique et social de 1992, amènent l'État à réduire les places en résidence. De cette façon, les programmes proposés sont moins chers et les enfants ne sont pas privés de liberté. À ce sujet, Carla exprime :

« Les programmes se réduisent en théorie les résidences, dans les faits, et se développent des programmes en lien avec les familles, en théorie. Ça, sur le plan du discours, car la réalité c'est que la justification principale de cette conversion est une justification économique. Les résidences sont très chères et les grandes institutions, qui ont désormais très peu de ressources, prennent moins d'enfants. »

La dimension technique prend une place importante sur le plan de la reconfiguration du système. L'efficacité du modèle devient un enjeu à relever pour l'administration post-dictature qui, au-delà de l'obligation de faire face aux contradictions du système avec les garanties demandées dans la charte de droits, est confrontée à un modèle inefficace et cher.

Bien que les deux symboles du nouveau cycle de la protection, le désinternement et la déjudiciarisation, essaient de réduire les atteintes aux droits ainsi que l'enfermement des enfants, ils opèrent finalement sous la même logique technocratique que celle qui était annoncée avant la ratification de la Convention. Micael, expert en politiques de l'enfance et consultant Unicef, déclare que « *le rejet de l'internement des enfants représente un changement important parce que ça permet quelques programmes de soutien aux familles, des programmes ambulatoires ; cependant, il s'agit d'un changement d'outil mais pas de modèle* ».

Dans ce cadre, on observe que la diminution de la stratégie d'internement n'implique pas la disparition des programmes d'enfermement des enfants. En effet, entre 1990 et 1999, les places dans les Centres d'observation et de diagnostic destinées aux enfants touchés par des mesures de protection ou à ceux qui ont commis une infraction à la loi, augmenteront de 219%¹¹¹. Cependant, la logique d'orientation changera : la mise en place d'un internement transitoire a pour but l'évaluation.

Nous pouvons donc faire remarquer que ni la déjudiciarisation des problèmes sociaux ni le désinternement des enfants n'impliquent un changement vers un modèle de protection intégrale ni vers l'accompagnement des familles les plus démunies, en termes de ressources psychosociales, pour affronter les difficultés. Les programmes dits de « Prévention » qui sont censés traiter les enfants en risque social ainsi que leurs familles, verront leurs places augmenter de 50% pendant la décennie, tandis que la ligne de « Réhabilitation » présente notamment dans des programmes d'internat et de liberté surveillée des enfants et des adolescents, augmenteront leurs places de 249,6%. L'objectif est d'intervenir sur des « *menores de edad con problemas conductuales y/o aquellos que han cometido infracción a la ley. Tiene como objetivo rehabilitar al niño o joven, a fin de que pueda integrarse adecuadamente a la sociedad.* »¹¹²

Ainsi, la famille n'est pas véritablement prise en compte dans la stratégie de désinternement et dans les programmes de protection spécialisée. Il s'agit d'une stratégie qui responsabilise le domaine de la sphère privée, qui repositionne la famille comme la principale responsable d'assurer la protection des enfants, sans une stratégie solide d'accompagnement. Sous couvert de diffuser une culture des droits, l'approche de la transition démocratique envers la famille pauvre, promouvra une nouvelle prise en charge des problématiques « d'insertion sociale » de ces enfants. À partir de cette campagne de responsabilisation ciblée, les familles sont habilitées pour transmettre des valeurs qui, liées à l'espace socialisateur de l'école obligatoire, aideront à

¹¹¹ SENAME, ibid. p. 8.

¹¹² Op.cit.p.7.

l'intégration socio-productive des enfants en difficulté. Il s'agit du déplacement des stratégies de tutelle vers une conception de privatisation des droits et d'intervention technocratique ciblée sur les plus pauvres.

Le désinternement et la déjudiciarisation jetteront les bases de l'exceptionnalité de l'intervention de l'État et de la reprivatisation des affaires familiales. Le tout dans une logique d'intégration par le biais d'un État qui protège l'enfance à partir d'un ensemble de mécanismes de marché. Les droits ne sont pas une garantie qui doit d'abord être assurée par l'État, mais un service que la famille doit se fournir par elle-même, sur le marché de la protection ; l'État agira ainsi lorsqu'il y aura défaillance des compétences parentales dans les situations de grande exclusion. La stratégie de l'action publique est d'investir pour rendre les interventions plus efficaces selon les critères de réduction des coûts à partir du désinternement, de la déjudiciarisation et du ciblage effectif.

Ainsi, bien qu'une politique de décriminalisation du social abordée à partir du désinternement et la déjudiciarisation, suppose la protection formelle des droits des enfants à rester en famille, dans le contexte de libéralisation du social que vit le pays, le déplacement vers la nouvelle stratégie suppose la privatisation des droits et l'approfondissement de la marchandisation de la protection. Le but étant de placer la responsabilité de la protection intégrale des enfants dans le domaine privé, l'État se décharge progressivement de la tutelle classique. La protection spécialisée reste un système de tutelle technocratique de l'enfance pauvre.

Dans ce processus, les familles feront appel aux mécanismes du marché pour les tâches de la protection. Pour ceux qui ne sont pas en situation de grande exclusion, le marché de la protection/socialisation conventionnelle à travers l'école et la santé fournira les éléments d'accompagnement des situations de danger ; tandis que pour ceux qui sont en détresse socioéconomique, le marché de la protection spécialisée exceptionnelle, géré notamment par le monde associatif, remplira le rôle résiduel de l'État.

3. La tutelle démocratique et les tensions de la technocratisation du social

Comme nous venons de l'analyser dans le premier axe, bien que la ratification de la Convention advienne dans un contexte de démocratisation graduelle du pays, elle opérera largement comme un impératif formel pendant pratiquement toute cette décennie. Cependant, l'appel à la restructuration du système selon les préceptes de l'approche des droits catalysera un déplacement progressif de la doctrine tutélaire-subsidaire vers un résidualisme plus performatif de la protection.

La reconfiguration politique qui a lieu pendant cette période, autrement dit, le processus de transition démocratique, interpellera les principes directeurs hérités de l'action étatique envers les enfants en besoin de protection spécialisée. Pourtant, ce processus ne parviendra pas à démanteler les bases doctrinaires de la politique tutélaire conservatrice adoptée par le régime militaire. En effet, l'on observe que tout au long de la décennie, des efforts sont mis en place pour adapter le système existant aux lignes directrices des droits sans remettre en question le contexte d'occurrence. Le problème central est que :

« Finalement, la base de la Convention est que la politique de protection ne dépende plus en soi du SENAME. Donc si nous voulons chercher les changements de la Convention dans le SENAME, on ne va pas les trouver. La chose bizarre est qu'il y ait survécu et c'est ça qui fait que ce soit un système mixte. Ce qui a dû se passer avec la CIDEA, c'est que le modèle du SENAME tel qu'on le connaissait, aurait dû s'achever au milieu de la décennie des années 1990 », analyse Micael.

Cet aspect illustre le phénomène que cite Bellof (1999) sur la mise en place des principes de la Convention en Amérique latine : le défi ne consiste pas tant à mettre en place un nouveau modèle institutionnel mais plutôt d'arriver à jeter à bas les principes du modèle tutélaire. Dans cette donne, bien que le contexte sociopolitique du pays facilite l'installation d'un langage sur les droits de la catégorie globale des enfants, les pratiques restent ancrées dans un cadre institutionnel qui positionne de manière *sine qua non* l'enfance pauvre comme l'objet des politiques de gestion du danger social. Pour l'Unicef, la persistance des pratiques ancrées dans

un *path dependency*, tel que celui des institutions dessinées sous la doctrine de l'irrégularité sociale, aura posé des résistances aux changements du modèle de protection :

«Los servicios de protección chilenos arrastran en sus políticas de infancia una historia enmarcada en la doctrina del “menor en situación irregular”, lo cual ha impactado no sólo las prácticas y lógicas institucionales para servir a los niños y niñas de nuestro país que han sido “objeto” de protección, sino también ha ido perfilando la concepción que de sí mismos tienen los actores involucrados en los procesos de protección social.»¹¹³

De toute évidence, la persistance des conceptions tutélaires dans l'approche de l'enfance pauvre est tenace. Pourtant l'introduction de nouveaux types d'intervention à partir des critères d'efficience et d'efficacité dans la gestion du modèle, ainsi que de par la privatisation de la protection des droits, nous semble aussi constituer un fait en progression tout au long la période. Les innovations faciliteront notamment un changement de cap sur le plan de la gestion financière-bureaucratique du rapport entre l'État et le monde privé, en mettant en place un système de concurrence marchande pour leur collaboration. Dans cette initiative libéralisatrice de la privatisation du social, les acteurs se reconvertiront, et ce, à plusieurs égards : « *En fait, les gens qui étaient dans l'État ont créé des institutions et ainsi protégé leurs intérêts, dorénavant depuis l'espace privé* », explique Franck, en allusion à l'apparition d'organismes collaborateurs organisés par des anciens salariés du SENAME.

La technicisation des décisions dans la fourniture des services, de plus en plus déconcentrées territorialement, feront émerger un marché de l'offre. Les anciens collaborateurs changeront de nom et de langage, d'anciens fonctionnaires profiteront de leur expertise pour se reconvertir dans l'espace privé, d'anciennes ONG désormais sans aide financière internationale, deviendront des prestataires de l'État. Micael affirme qu'en effet, « *sur le plan discursif, tous les opérateurs commencent à parler des droits* ». Pour Javier, « *tous parlent de l'enfant comme étant un sujet de droits parce que c'est le nouveau paradigme, mais la pratique est différente* ». Les adaptations du langage sont en rapport direct avec les exigences techniques des projets en demande de subventions vers la fin de la décennie, surtout après la restructuration légale introduite par le décret 22. Ce nouveau cadre régulateur exige que la Convention soit évoquée et que des bilans des interventions qui intègrent ces changements soient établis. Les projets

¹¹³ Unicef, *ibid.* p. 44.

deviennent de plus en plus compétitifs à cause de la périodisation de l'assignation des subventions.

Dans un contexte de survie, les institutions auparavant très critiques envers l'action du SENAME, céderont aussi aux dynamiques imposées. À cette époque, « *la chose était soit la transaction soit l'immobilisme, donc on s'arrête ou on cède, et ça c'était la seule façon d'avancer institutionnellement* » dit Micael. Autrement dit, ou les collaborateurs s'intègrent au modèle à partir de la logique marchande ou ils restent sans influence sur les pratiques au-delà de leurs programmes.

Quant à la superposition des registres, on constatera donc les contradictions qui existent entre le développement des pratiques diverses selon la nature de l'opérateur et un système normatif en décalage qui approfondit les régulations techniques. La démocratisation sociale du pays met alors le modèle en tension : d'un côté fleurissent des formes de savoir-faire différentes, des acteurs différents, des discours différents ; de l'autre côté, les bases du modèle se consolident à partir du rôle subsidiaire majoré, de la technocratisation de la participation et de la privatisation des droits à la protection.

La technocratisation du social mènera donc au déplacement des paradigmes de la tutelle traditionnelle à partir de l'introduction de nouvelles manières de nommer la protection, tandis que s'actualise le rôle subsidiaire de l'État. La technisation progressive de la gestion de l'enfance pauvre opère comme un déclencheur de nouveaux paradigmes de la gestion du social, en construisant un modèle hybride qui se compose : de vieilles pratiques tutélaires, d'une gestion privatisée et compétitive de la protection résiduelle et d'un langage qui combine des catégories minorisées des enfants avec la reconnaissance des droits.

Ainsi, cette période rendra compte de la logique de gestion de la protection de l'enfance démunie dans le cadre de démocratisation : la principale caractéristique du système est justement l'absence d'un modèle cohérent. En son sein se superposent *in fine*, trois philosophies du social : la doctrine de l'irrégularité sociale traditionnelle, l'approche des droits démocratiques et la logique de gestion technocratique du marché du social-résiduel. Ces philosophies se heurteront de plus en plus au fur et à mesure que la logique de gestion sera approfondie sans qu'il n'y ait de véritable ligne directrice sur le plan des interventions.

L'action de l'État social pour l'enfance en difficulté s'érige à partir de l'hybridation du modèle. L'inertie de la structure historique de distribution des droits, mise à jour sous l'effet du processus de technocratisation, donnera naissance à la gestion hybride du social qui caractérise la transition démocratique du néolibéralisme-conservateur.

Chapitre 11

L'état de santé de l'enfance pendant la transition

La transition chilienne, caractérisée par le pacte de continuité passé avec la dictature militaire, constitue néanmoins une période placée sous le sceau de l'augmentation des dépenses et des corrections de l'égalité d'accès aux services de la santé.

Sur le plan de la provision des services, tout au long de la décennie, les gouvernements de la transition développeront des programmes d'amélioration de l'infrastructure, d'investissements pour les secteurs les plus démunis et de modernisation de la gestion. En matière de conception des politiques, cette période représente aussi l'incorporation des modèles familiaux dans le traitement des problèmes de santé, notamment ceux qui concernent les enfants. Ainsi, sans subir de transformations significatives, le système de protection de la santé des enfants se développe dans le cadre du perfectionnement du modèle hérité. Le but de la transition est d'abord de récupérer l'investissement qui, dans ce domaine, avait chuté pendant la dictature puis de corriger les iniquités, tout en approfondissant le modèle mixte d'accès aux services.

Ce chapitre cherche à comprendre quels sont les aspects qui constituent les axes principaux de la protection de la santé des enfants dans le projet de transition démocratique. Pour ce faire, nous analyserons ce secteur à partir de trois axes. Le premier s'intéressera à la focalisation politique de la modernisation de la gestion et de l'approfondissement du processus de décentralisation ; le deuxième axe abordera le rôle des familles dans la conception démocratique de la santé ; enfin, dans un troisième moment, nous analyserons les tensions du modèle.

1. Modernisation et décentralisation : la mission prioritaire

La réduction des dépenses sociales dans le secteur de la santé ayant été drastique pendant le régime dictatorial, la situation dont héritent les gouvernements de la transition est aussi fragile que conflictuelle. L'augmentation des contributions fiscales devient alors une tâche prioritaire pour récupérer la capacité de gestion du secteur public : cet investissement permettra la modernisation de l'infrastructure et des services proposés.

Les principes d'orientation de la politique de santé seront d'améliorer l'accès à la santé, de lancer la réhabilitation du réseau national, notamment le réseau hospitalier, de renforcer la prévention des problèmes de santé et d'améliorer la gestion des services (Celedón et Oyarzo, 1997). Dans ce but, les dépenses augmenteront progressivement entre 1990 et 1999, de 2% à 2,8% du PIB.¹¹⁴ De leur côté, les dépenses dans le secteur public de protection et de provision des services FONASA augmenteront de 37,8% à 48,2% pour la même période.¹¹⁵ Cependant, à partir de 1990, se développent les contributions fiscales au système d'ISAPRE, de l'ordre de 3,2% en 1990 et de 1,8% en 1999. Une partie de cette contribution fiscale vers le système privé correspond aux subventions versées aux personnes inscrites aux ISAPRES, créées en 1986 et nommées « subside du 2% additionnel ». Il s'agit d'un subside plafonné à 2% des revenus imposables, destiné aux personnes à faibles revenus dont la contribution obligatoire de 7% n'atteint pas le prix d'une assurance privée (Titelman, 2000). Dorénavant, l'État subventionnera donc les personnes pour qu'elles cotisent dans le système privé. On observe ainsi que, tout au long de la décennie, l'affiliation au secteur public FONASA diminue de 74% en 1990 à 60% en 1999, en faveur de l'augmentation de l'affiliation aux ISAPRES et autres systèmes (Rodriguez et Tockman, 2000) ; un mouvement analogue à ce qui aura lieu dans le système éducatif. L'augmentation des dépenses dans le secteur public permet de faire face aux défaillances d'infrastructure ainsi qu'au retard de salaire des employés. Cet aspect n'est pas négligeable car « *l'investissement des équipements des services de la santé était prioritaire et les hôpitaux en étaient dépourvus* », explique Óscar, expert en régimes de bien-être et en

¹¹⁴ Données disponibles sur: Ministerio de Hacienda, *Estadísticas de las Finanzas Públicas 1990-1999*, Santiago, Gouvernement du Chili, 2000.

¹¹⁵ Données disponibles in Titelman, Daniel, "Reformas al sistema de salud en Chile. Desafíos pendientes", en *Serie Financiamiento del Desarrollo N°104*, Santiago, CEPAL, 2000.

politiques sociales, conseiller d'organismes internationaux. De son côté, Paulina, pédiatre spécialiste en politiques de santé de l'enfance, conseillère des gouvernements de la Concertation et membre des think-tanks liés à la coalition de centre-gauche, affirme que :

« Une fois les années 90 arrivées, il est intéressant de voir la création d'un programme de gouvernement dont les sujets concernant les droits sociaux étaient absents. Mais il y avait l'intention de prendre au sérieux l'investissement dans le secteur public et la santé primaire, le volet préventif, à cause du dé-financement de la création du Service National de la Santé qui était né en faillite. On savait de toute façon qu'on aurait le soutien de la coopération internationale. »

Bien que la récupération des dépenses publiques permette d'aborder partiellement la dette sociale en matière de santé, les contributions des salariés constituent toujours une partie importante du financement des systèmes de santé. Sur le total des sources de financement, les contributions salariales baisseront de 42,6% en 1990 à 32,7% tandis que le co-paiement diminuera légèrement, passant de 8,1% à 7,5% sur le total de la même période. Ainsi, la récupération des dépenses sociales permettra d'augmenter les couvertures et l'infrastructure, tout en diminuant de façon modérée les apports privés, dans un modèle de continuité.

1.1 Décentralisation : le défi *technocratisateur* des démocrates

Dans le but de renforcer le rôle régulateur des services publics afin d'établir un fonctionnement équitable du marché, l'approfondissement du processus de décentralisation du système de prestations de santé semble prioritaire pour la coalition au pouvoir (Celedón et Oyarzo, 1997). Néanmoins, la reconfiguration du système public de santé menée pendant les années 1980, ainsi que le processus de décentralisation de la gestion, est mal évalué au début de la période démocratique. Plusieurs sont les aspects négatifs qui émergent de cette réforme : la décentralisation n'a pas conduit aux degrés d'autonomie attendus ; on observe de nombreuses défaillances de la mise en place qui ont provoqué la précarité des services régionaux ; les mécanismes de paiement des prestations sont inefficients et ont conduit aux surfacturations ;

sur le plan municipal, le système de paiement ne stimule pas le volet préventif. (Celedón, Guzmán, Oyarzo, et alt.).

Malgré les aspects négatifs du processus, les gouvernements de la transition restent très attachés à cette réforme. Daniela, experte en politiques sociales et ancienne conseillère des think-tanks des gouvernements de la Concertation des Partis pour la Démocratie (CPD), affirme que cela s'explique par le fait que, grâce à la décentralisation, la gestion *« devient plus efficiente et ça fonctionne, donc le nombre des bénéficiaires diminue mais, avec le ciblage, l'intervention se technicise et, sur le plan opératif, la gestion s'améliore »*.

La modernisation du domaine de la santé, notamment des services primaires, passe donc par l'approfondissement du processus de décentralisation, le perfectionnement du système de financement et la correction de ses défaillances. Viviana, ancienne coordinatrice et conceptrice des programmes sociaux emblématiques de la CPD, conseillère de la Banque mondiale, nous dit que :

« On ne met pas fin drastiquement aux subsides monétaires ni aux vouchers par service et ce n'est pas pour une raison politique, mais parce que techniquement, ce n'était pas possible. Pour faire des modifications importantes de la politique publique, il faut prendre en considération les problèmes techniques et changer ce système n'était pas viable. »

Dans ce cadre, et face à la volonté d'une politique de continuité améliorée, l'effort se concentre sur les défaillances techniques de la décentralisation, notamment celles du développement de la santé primaire. Dans la pratique, les services sont toujours dépendants du ministère de la Santé, mais il faut corriger les problèmes liés au système d'assignation des ressources, les déficits des ressources humaines et les problèmes d'inégalité entre les territoires. Bien qu'il débute pendant le gouvernement de P. Aylwin, ce processus devient prioritaire pendant le deuxième gouvernement de la transition, à savoir sous l'administration Frei R. T. Il s'agit d'une deuxième phase de réformes qui cherche à rendre plus efficaces les services grâce à la technification de la gestion et à la modernisation des mécanismes de paiement.

On observe surtout deux grandes transformations. D'un côté, l'extension des compétences de FONASA comme collecteur principal des contributions qui achète ensuite des prestations sans forcément les fournir directement. De cette manière, l'État se décharge de la provision des services de l'assurance publique en obtenant la faculté de les acheter sur le marché des services de la santé. D'un autre côté, l'on constate un changement des mécanismes de paiement des

prestations fournies par les centres de santé primaire. Dans le but de promouvoir les actions de prévention, est établi un système de paiement per capita pour la population inscrite dans les centres de santé. Concernant ce changement technique, Paulina explique que :

« L'organisation des paiements per capita est une transformation très importante faite pendant le gouvernement de Frei, parce que sur le plan de la santé primaire, elle accompagne des changements dans la planification des programmes de la santé. Bien que ce soit insuffisant, car la logique est la même que pendant les années 1980, cela donne un peu plus d'importance à la santé préventive. »

Ce dernier aspect incorpore aussi une majoration du pourcentage des dépenses, différenciée par ville en fonction du taux de pauvreté de la population. En effet, les différences de qualité des prestations de la santé primaire dues à la municipalisation sont l'objet de la préoccupation des gouvernements transitionnels car ils posent de sérieux problèmes en termes d'équité dans l'accès à la santé (Téllez, 2006). Cependant, à la différence des autres secteurs sociaux, la recherche d'équité et de lutte contre la pauvreté sur ce plan, se réalise presque exclusivement à partir de la recherche d'efficacité des services, sans pour autant mettre en question l'organisation de la provision de la protection. Ainsi, ces transformations accomplies pendant la transition sont accompagnées de la mise en place de programmes d'engagement de la gestion. Le gouvernement de Frei R.T. fixera des objectifs de gestion pour tous les aspects des services, en installant des programmes techniques qui rendront visibles et quantifiables les étapes de la provision des services. Cet aspect implique une forte technisation de la gestion depuis le niveau central jusqu'aux centres de santé. De cette façon, l'approfondissement du processus de décentralisation se matérialise à travers : le perfectionnement des mécanismes de subvention des services privés décentralisés, la technicisation de la planification et de la provision des services de santé et la correction progressive des iniquités de la qualité des services.

1.2 Les acteurs de la modernisation

La décision d'approfondir le modèle décentralisé, notamment la municipalisation des services primaires, où se concentrent la plupart des actions pour l'enfance, ne sera pas tâche facile à

mener, étant donné le mécontentement que suscite ce processus sur le plan corporatif (Vergara, 2007).

En effet, le transfert des services depuis le ministère de la Santé vers les mairies implique que les fonctionnaires deviennent des employés du secteur mixte car bien que les corporations de la santé soient rattachées aux municipalités, elles constituent pourtant des organismes privés. La perte du pouvoir syndical provoquée par cette transformation – dont le but pendant la dictature est d'affaiblir le pouvoir des travailleurs - est à l'origine du mécontentement des travailleurs de la santé municipale pendant la transition. *«Los trabajadores de la salud y educación municipal han tendido a oponerse a la descentralización (Kubal, 2001: 97; Eaton, 2004a: 226). Un ejemplo de lo anterior es la fuerte oposición que debieron enfrentar los gobiernos de Aylwin y Frei cuando intentaban consolidar las responsabilidades municipales en salud y educación transferidas en dictadura.»*¹¹⁶ De l'avis de Paulina, le processus de décentralisation et, en particulier celui de la municipalisation,

«provoque une perte énorme, car le secteur de la santé était le secteur public le plus nombreux et il l'est encore. Donc les changements provoqués par la décentralisation, avec les corporations de droit privé qui gèrent les ressources humaines se traduisent par une perte irrécupérable de pouvoir de ce secteur ».

Cependant, les corporations des employés de la santé ne sont pas les seules à s'opposer à cette politique de continuité. L'Ordre des Médecins manifeste lui aussi ses critiques par rapport au processus de décentralisation, depuis sa mise en place, à cause des mauvaises évaluations de la qualité des prestations (Jiménez, 1991). *«Por su parte, el Colegio Médico de Chile criticó al Gobierno por no conducir ningún "estudio científico" para evaluar el desempeño del sistema de salud municipal después de una década de su implementación, además de no consultar su opinión experta.»*¹¹⁷

C'est dans ce contexte de méfiance que le gouvernement Frei promulgue, en 1995, la loi N° 19.378 qui établit le Statut de prise en charge primaire municipale. Ce texte fixe les normes d'un système mixte pour les employés de ce secteur qui leur permettra d'effectuer une carrière fonctionnaire et de profiter d'avantages tels que l'ancienneté et le contrat à durée indéterminée.

¹¹⁶ Mardones, Rodrigo, (2006), "Descentralización y transición en Chile", *Revista de ciencia política (Santiago)*, 26(1), 03-24. Consulté le 29 de mars de 2016, de http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2006000100001&lng=es&tlng=es.10.4067/S0718-090X2006000100001.

¹¹⁷ Op.cit.

Bien qu'elle ne permette pas de récupérer les bénéficiaires ni le statut des fonctionnaires, cette loi augmente tout de même les avantages liés au secteur privé en créant la figure juridique des systèmes de travail de statut mixte. En 1999, la loi 19.607 modifie le Statut de prise en charge primaire pour introduire un système d'avantages et de concurrence à l'intérieur des services, dans une recherche de compétitivité, en incorporant des aspects marchands dans la carrière des employés.

De son côté, l'autre acteur clé des transformations modernisatrices est le ministère des Finances et sa Direction du budget (DIPRES). Cette instance participera activement en effet à la prise de décisions concernant les nouvelles orientations politiques et les transformations des secteurs sociaux. Plus encore, puisque maintenir la croissance restera l'objectif primordial tout au long de la décennie, cet acteur occupera une place protagoniste qui le placera bien au-delà de la seule sphère des décisions budgétaires, au point de subordonner certaines décisions politico-techniques du domaine social à ses objectifs. À ce sujet, Óscar affirme que :

« Le ministère des Finances a été un grand articulatoire de ce qui se faisait ou pas, parce que n'importe quel projet sectoriel ou toute réforme, grande ou petite, passait par la DIPRES. Et ce n'était pas que la DIPRES exposait ses arguments par rapport au fait qu'il y ait plus ou moins de budget ; elle intervenait dans la discussion de la formulation des programmes, et c'était trop fort parce qu'ils avaient trop d'influence. »

Sur le même plan, Daniela explique que *« le poids de la DIPRES était très important et parfois même trop ambivalent concernant les propositions. D'un côté, ils servaient à pacifier les demandes et d'un autre côté, à définir ce qu'on pouvait faire »*. Le rôle du secteur des finances était donc fondamental pour envisager les réformes, pas seulement sur le plan budgétaire mais aussi par rapport à l'orientation même du secteur social, en étroite relation avec la croissance économique. Cecilia, ancien ministre de la CPD et représentante OCDE explique :

« Finalement celui qui décidait, c'était le Ministère des Finances. Au début des années 1990, par exemple, le ministère de la Planification avait un plan pour doter ce secteur de pouvoir, par mandat politique ; ainsi, pendant la période de Frei, on a essayé de concéder plus de compétences de coordination à Planification. Rien de ça n'est arrivé, car les Finances n'ont pas voulu. Bien que je n'utilise pas le mot de subordination, même si je pense qu'il y en avait, je crois

que les Finances ont réalisé une amélioration profonde du secteur social selon leur logique. Donc, c'est bien eux qui l'ont fait et pas le secteur social, parce qu'il y avait des degrés de subordination. »

Le rôle du secteur économique s'impose sur les nécessités des secteurs sociaux, notamment sur le plan de la santé ; cet aspect détermine l'immobilisme en termes de transformations de la structure héritée de la dictature. Il fallait approfondir le modèle tout en le corrigeant, afin qu'il devienne plus efficient pour parvenir à consacrer un marché d'accès aux services modernes de la santé tant équitable que compétitif. L'accomplissement du modèle devait rester une œuvre de la démocratie.

2. État, enfants et familles face à la santé : la distribution des responsabilités

Nous l'avons compris, les transformations des politiques de santé pour l'enfance se déroulent dans un cadre de totale continuité avec les politiques de la période précédente. Paulina le confirme :

« Il n'y a pas eu de changements pendant la transition. La structure des programmes est restée telle qu'elle avait été conçue depuis le gouvernement militaire mais il y a eu une réorganisation. On a eu des expériences intéressantes sur le plan de la nutrition mais la plus importante est l'extension de la couverture, parce que le focus en était l'accès. »

Le programme nutritionnel continue à fonctionner pendant la période de transition et la mortalité infantile maintient sa tendance à la baisse jusqu'à atteindre un taux de 10 pour mille nés vivants, en 1998 (Rodríguez et Tockmann, 2000). La couverture des prestations visant l'enfance concerne presque la totalité des enfants de moins de 6 ans. En effet, en 1999, la couverture de vaccination des enfants et du programme de Contrôle de l'enfant sain atteint 94,2% tandis que la couverture de suivi professionnel de la grossesse/ parvient à 99,6%, en 1997 (Ibid.). De son côté, la couverture des consultations des enfants de 0-2 ans est, en 1989,

de 6.644 (chiffres pour mille) et les consultations des femmes enceintes atteignent 1384 (chiffres pour mille) tandis qu'en 1994, le nombre de consultations des enfants de 0-2 ans atteint 6434 ; enfin, à partir de 1995, les consultations sont extensives aux enfants de 0-9 ans. En 1999, les consultations des enfants de 0-9 ans sont de 5375 et les consultations des femmes de 1546. On observe donc une baisse du nombre des consultations des enfants, tandis que les chiffres de natalité descendent de 23,5 en 1990 à 14,4 en 1999. C'est-à-dire que le suivi des enfants s'étend par rapport à la quantité totale des enfants nés, phénomène observable aussi à travers l'augmentation d'environ 250% du nombre de femmes suivies entre 1974 (685) et 1999 (1546).¹¹⁸

Les prestations liées au programme infantile de la santé possèdent un caractère universel pour certaines, tels que les programmes d'immunisation et le volet préventif, dont les enfants peuvent profiter sans discrimination d'affiliation aux systèmes d'assurances. Le Programme infantile, développé depuis 1995 dans les centres de santé territoriaux et financé par le système per capita, comprend ainsi : le contrôle de la santé des enfants sains, les évaluations du développement psychomoteur, le contrôle de la malnutrition, l'éducation au risque, les consultations nutritionnelles, la consultation de morbidité, le contrôle des maladies chroniques, la consultation de santé mentale, le programme national d'alimentation complémentaire, la visite à domicile.

Tel que nous l'avons constaté, la prise en charge dans les centres de soins primaires verra augmenter progressivement ses prestations ainsi que le nombre de ses consultations entre 1990 et 1999. L'influence des standards internationaux, le développement des technologies et le changement épidémiologique de la population infantile permettront de multiplier les types d'interventions afin de développer un fort système préventif et d'une couverture maximale.

Alors qu'elles étaient jusque-là focalisées sur une approche biomédicale, l'influence de la perspective des déterminants sociaux gagnera progressivement de l'importance dans les politiques de santé de l'enfance. C'est ainsi que pendant la décennie de la transition, le modèle de santé intégrera les transformations de l'approche de la santé des enfants et de la famille, tout en gardant la même structure opérationnelle.

¹¹⁸ Données disponibles en: Banco Central de Chile, *Indicadores económicos y sociales de Chile 1960-2000*, Santiago, 2001.

2.1 Le modèle de santé familiale

Depuis le retour de la démocratie, l'augmentation des dépenses dans le secteur de la santé a permis d'améliorer l'accès aux services ; cette récupération du budget a également permis d'augmenter les prestations et les couvertures. Cependant, l'on constate que plusieurs problèmes constituent toujours des obstacles à la prise en charge des soins primaires, notamment dans les centres de santé municipaux où s'effectuent les prestations universelles visant l'enfance.

Ces problématiques font référence, entre autres, à l'insatisfaction des usagers des services en ce qui concerne la qualité de la prise en charge, la capacité résolutive des soins, le dépistage de diverses maladies et le traitement de problématiques émergentes, telles que la maltraitance infantile, l'usage des drogues et la violence sexuelle. En effet, l'évaluation que fait la population des politiques la santé est moyenne, notamment celle des secteurs les plus démunis, comme le montre le tableau suivant :

Tableau N°6
Évaluation publique des politiques de la santé
(Échelle de 1 - très mauvaises - à 7 – excellentes.)

ANNÉE	POPULATION À BAS REVENUS
1990	3,7
1991	3,7
1992	3,5
1993	3,3
1994	3,9
1995	4,1
1996	3,5
1997	3,8

Source : Larrañaga (1999), sur la base des Enquêtes CEP.

La population la plus démunie, c'est-à-dire celle qui appartient au quintile I, exprime également une perception des améliorations de l'ordre de 69,5% et de 65,7%, en ce qui concerne respectivement l'infrastructure et l'équipement des établissements publics, tandis que les améliorations dans la prise en charge personnelle atteignent 59,5% en 1998 (Rodríguez et Tokman, 2000).

Dans ce cadre, le niveau central propose une transformation de l'approche suivie par la santé publique, notamment par la santé des soins primaires. Ainsi, à partir de 1997, se met en place le « Modèle de prise en charge et d'approche familiale dans la santé primaire ».

«Este modelo propone una atención centrada en las personas y familias y la aplicación de un enfoque biopsico-social en reemplazo del tradicional enfoque biomédico. Además, propone la constitución de equipos de salud de cabecera que ofrezcan una atención personalizada y continuada, con énfasis en aspectos preventivos y con una fuerte participación de la comunidad.»¹¹⁹

Ce modèle propose de s'acheminer vers une approche multidisciplinaire des problématiques de la santé, depuis la perspective psycho-biomédicale, pour assurer une prise en charge qui intègre l'enfant, la famille et la communauté. Cela implique la participation de plus en plus active de la famille, donc sa responsabilisation, dans le suivi de la santé de ses membres. À partir de 1997, les différentes municipalités créeront les Centres de santé familiale (CESFAM) qui préconisent un changement de l'approche existante pour comprendre les problèmes de santé ainsi que l'établissement d'un lien stable, de confiance mutuelle et de caractère horizontal entre les équipes des centres et les familles.

D'un autre côté, l'approche familiale implique de comprendre les enfants, leur situation et leurs caractéristiques, en prenant en compte l'ensemble de leurs conditions sociales, culturelles et géographiques. Il s'agit de mettre à disposition des équipes pluridisciplinaires et spécialisées sur les problématiques qui affectent les enfants et leurs familles. Cependant, la mise en pratique de cette nouvelle approche va révéler un déficit important sur le plan des équipes : une insuffisance de médecins pour prendre en charge la population ciblée par les CESFAM, à cause du déficit national ainsi que des mauvaises conditions de travail ; l'absence de médecins de familles et de médecins spécialistes car ceux-ci sont dérivés vers les hôpitaux pour aborder des

¹¹⁹ Téllez, Alvaro, «Atención primaria: factor clave en la reforma al sistema de salud», en : *Dirección de Asuntos Públicos*, Année 1/ N°2, 2006, PUC, Chili, p.4.

situations de complexité plus élevée ; le déficit de professionnels des autres disciplines ; l'absence de préparation des équipes dans la formation au nouveau modèle (Téllez, 2006).

Ainsi, la mise en place des CESFAM prend forme de façon insuffisante et pose, encore une fois, des problèmes d'équité par rapport à la capacité des mairies à mettre à disposition des ressources pour transformer l'approche de l'intervention et à investir dans la création de centres de qualité. Il existe aussi des résistances au sein des équipes pour transformer leur savoir-faire ainsi que pour intégrer d'autres perspectives disciplinaires non-médicales, étant donné que l'expérience des travailleurs de la santé est placée sous les paradigmes de l'ancien modèle.

Quant à la place des familles, le modèle propose d'incorporer activement leur participation aux soins et à la prévention, mais aussi leur responsabilisation sur les problématiques des enfants. Afin de transformer la conception punitive des conduites parentales en une ressource préventive, cette approche cherche à former des parents conscients que la santé est une affaire collective, dont la responsabilité est partagée entre la famille et la société. Il s'agit de placer le devoir de la sphère privée dans un rôle protagoniste de la protection de la santé.

Dans le but d'améliorer l'efficacité et l'équité des prestations, cette conception revalorise la responsabilité personnelle en matière de santé et de conditions sanitaires d'existence. Cela implique que les individus doivent internaliser les risques de santé intrinsèques à leur style de vie.

«Es necesario precisar que los conceptos de universalidad e integralidad que caracterizaban los sistemas de salud, eran mejor entendidos en un contexto donde los problemas de salud de la población estaban constituidos en gran parte por enfermedades infecto-contagiosas que afectaban a grupos significativos de la sociedad, donde la labor de un organismo central, a través de campañas sanitarias, era sumamente efectiva en dar solución a dichos problemas. Hoy en día, frente al surgimiento de nuevas patologías asociadas al aumento de la esperanza de vida y el incremento de muertes por causas como accidentes y cánceres, se reconoce que el autocuidado cumple un rol fundamental en el estado de salud de la población. »¹²⁰

¹²⁰ Celedón, Carmen et Oyarzo, César, "Los desafíos en salud", in: Cortázar, R. et Vial, J. (edit.), *Construyendo opciones. Propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo*, Editions Dolmen, Santiago, 1997, p. 305.

Ainsi, le nouveau modèle d'intervention dans le domaine de la santé s'inscrit en droite ligne de la conception précédente de l'habilitation des personnes les plus démunies qui cherchait à revaloriser la responsabilité individuelle dans la recherche de solutions sur le plan de la protection. Cette conception traverse désormais les programmes de la lutte contre la pauvreté sous la notion *d'empowerment*, de transferts des outils techniques et des capacités psychosociales pour surmonter des situations des difficultés. Dorénavant, la famille est responsable de construire un cadre de vie et de protection que puisse assurer la bonne santé de ses membres, puis de souscrire à un système d'assurance de santé et, finalement, de mettre à leur disposition les moyens des soins.

L'État accompagne et soutient ce processus en garantissant une offre adaptée aux besoins des personnes. Paulina signale : « *La configuration du système d'assurance rend compte du rôle de l'État. Le bien-être n'est pas conçu comme un droit mais comme un bien pour les voies d'accès aux prestations, on ne parle pas de garanties. Donc, on vous présente les choix d'accès et c'est à vous choisir un système, et c'est à vous de vous soigner.* » On le comprend, la place des individus prend de l'importance dans la responsabilité sanitaire.

Dans cette perspective, les transformations de l'approche familiale pour assurer la santé des enfants sont basées sur la responsabilisation de la famille, reprenant ainsi la caractéristique familialiste de la structure historique de distribution de l'accès aux droits. La famille est la première responsable d'assurer la santé des enfants et l'État intervient en carence, tout en suivant la conception résiduelle de la protection. Le choix de la famille sur le système de prise en charge - réseau privé ou public-municipal – met également l'accent sur la configuration de réseaux différenciés qui caractérisent ladite structure, en plaçant sur la voie privée le réseau de protection tandis que le réseau public-municipal opère comme une réédition de l'assistance résiduelle.

La protection de la santé des enfants cherche ainsi à configurer les droits comme un devoir individuel en coopération avec le secteur public. Les familles sont le principal protagoniste de cette mission durant les gouvernements de transition. L'approche familiale devient donc un défi pour les politiques de santé envers les enfants, politiques qui parviendront à configurer des innovations sur le plan institutionnel, tout en approfondissant une conception individualiste des droits dans le cadre des services mixtes.

3. La santé de marché et la démocratie du modèle tutélaire

La stratégie inertielle des politiques en matière de santé, qui se développe dans le cadre de la récupération démocratique, a pour but de consolider la conception héritée du rôle de l'État face au droit à la santé. Même si cette continuité du modèle des politiques se réalise selon une vocation démocratique qui propose d'assumer la dette sociale laissée par le régime précédent, elle cherche également à consolider la structure institutionnelle mixte marchande de la provision des services.

Ainsi, le concept d'équité traverse et justifie les processus de modernisation technocratique et de décentralisation administrative mis en place tout au long de la décennie, pour perfectionner le modèle compétitif de la provision des services de la santé.

«[...] la Concertación se planteó avanzar en el proceso de descentralización y estimular la colaboración público-privada. Prima la convicción de que el Estado desempeña una función esencial - no subsidiaria - en el área social, pero no necesariamente debe ser el productor de estos servicios. Su papel es formar, estimular, fiscalizar y asegurar el financiamiento para las políticas sociales y una asignación equitativa de los recursos. Se concibe un Estado regulador que debe velar por el funcionamiento equitativo de los mercados, buscar una mejor estructura de los mercados y evitar que el comportamiento de los agentes económicos atente contra la competencia.»¹²¹

Sous cet angle, l'objectif de l'équité se propose d'améliorer les conditions d'accès aux services de santé de la population la plus démunie, sans par autant transformer la perspective même de la politique de la santé. Cecilia raconte, en effet :

« À la fin de la décennie, il y avait de hauts dirigeants de la Concertation qui disaient : "On ne parle pas des droits parce que sinon ça génère de l'empowerment chez les personnes et on ne sait pas où ça peut finir". [...] Mais de toute façon, les œuvres des années 90 ne sont pas banales, parce que le

¹²¹ Celedón et Oyarzo, *ibid*, p.280.

dénuement de la politique sociale dans la période précédente était si fort, que créer de nouvelles institutions et prendre en charge une population qui n'avait pas été soignée, ainsi que récupérer la capacité des dépenses sur des secteurs basiques tels que la santé, était déjà énorme. »

En essayant de corriger les défaillances du système marchand pour faciliter l'accès des secteurs les plus exclus aux services de la protection sociale, les gouvernements de transition développeront des politiques de couverture et d'infrastructure à partir de la notion de combat contre la pauvreté. Ainsi, ils radieront la logique des droits sociaux de la configuration des institutions afin de prioriser la mise en place d'une notion de devoirs partagés entre la sphère privée et l'État.

Le rôle résiduel majoré est incarné par un État régulateur de l'assignation équitable des ressources et la perspective des droits sociaux se trouve limitée par la démocratie de la réparation. Les droits s'étendent sur une échelle de hiérarchisation selon la situation socioéconomique des individus. La cible de l'État réparateur lors de la transition est de faciliter l'accès aux services pour les secteurs en marge du marché de la protection. Aussi, la stratégie de la lutte contre la pauvreté se focalise-t-elle sur la construction d'un système de droits partiels en s'éloignant des politiques de redistribution. Dans le cadre de la récupération de la démocratie institutionnelle, après la période de crise et d'appauvrissement de la population qu'a représenté la dictature, *« une telle stratégie (de lutte contre la pauvreté) aurait conduit à mettre en avant des indicateurs liés aux besoins essentiels et aux secteurs sociaux (éducation, santé) qui ont affiché de bien meilleures performances sur la longue période que la croissance, et partant de l'évolution de la pauvreté monétaire (ils sont par ailleurs plus directement dépendants des politiques publiques et donc mieux "contrôlables") »*.¹²²

Ainsi, les politiques sociales menées dans les secteurs de protection basique aident à corriger les échecs du modèle imposé par la dictature, à légitimer la voie résiduelle en tant que stratégie d'intégration et à imposer la politique économique centrée sur la croissance comme la voie du développement.

La formule chilienne des politiques de la santé fondées sur un système de provision mixte, permet de garder le créneau de l'intervention à vocation universelle sur la population infantile, en tant que focus pour l'amélioration des indicateurs. Bien que ce dernier aspect contribue à

¹²² Cling Jean-Pierre, Razafindrakoto Mireille, Roubaud François, « La Banque mondiale et la lutte contre la pauvreté : " Tout changer pour que tout reste pareil ? ". », *Politique africaine* 3/2002 (N° 87), p. 164-174. UR: www.cairn.info/revue-politique-africaine-2002-3-page-164.htm. DOI : 10.3917/polaf.087.0164.

l'amélioration des indicateurs du développement, et vice-versa, le système mixte se consolide plutôt comme le résultat de l'imbrication des philosophies de l'État qui traversent la configuration des politiques sociales et accompagnent la mise en place du modèle néolibéral chilien. Pendant la dictature, ce système reflète les conflits entre la conception étatique des militaires et la doctrine libérale des économistes ; pendant la transition, il rend compte de l'absence d'unité autour du projet démocratique, de dissensions entre la notion de démocratie sociale et de démocratisation économique au sein même de la coalition gouvernante.

Sur le plan de l'enfance, ces tensions conceptuelles se traduisent par des incohérences entre le cadre normatif de la santé infantile et la réalité des conduites des politiques, notamment en ce qui concerne trois points : l'orientation des lois ne prend pas en compte les changements de la population infantile, de ses besoins et de ses droits ; la norme n'incorpore pas les postulats de participation sociale dans la protection de la santé que professent les modèles d'intervention ; malgré l'augmentation des dépenses, la protection souffre de sévères problèmes d'équité sur le plan de la prise en charge.¹²³

Concernant le premier point, c'est-à-dire l'orientation des normes, on constate qu'elles sont axées sur la recherche de solutions pour un ensemble de problèmes de la dimension sanitaire, sans par autant refléter la tendance qui prédomine en termes de promotion et de prévention. L'aspect biomédical reste la norme de la prise en charge de la santé infantile malgré les orientations qui préconisent un modèle de promotion. De plus, sur le plan médical, les normes ne sont pas adaptées aux besoins actuels de la population infantile ni aux caractéristiques démographiques, qui impliquent, par exemple, une baisse importante du taux de natalité ainsi que la recomposition de la famille. De cette manière,

«se detectan en las políticas públicas preocupación e intervención para prevenir la desnutrición, pero no se percibe un accionar vigoroso en la prevención del sobrepeso y la obesidad, siendo que éstos son los problemas más importantes del área de la nutrición en la actualidad y que se originan precozmente en la vida. Tampoco hay un conjunto armónico de disposiciones para el tratamiento de las enfermedades crónicas en la infancia y en la adultez; siendo que ambos

¹²³ Pour une analyse approfondie des tensions de la sphère normative, consulter : Université Alberto Hurtado, Normativa vigente para niños y niñas. Análisis normativo de políticas, programas y prestaciones públicas referidos al desarrollo integral de la infancia. Ministère de la Planification, Chili, 2006.

*grupos de afecciones están interconectados entre sí y han llegado a ser endémicas y epidémicas en nuestra población ».*¹²⁴

Le manque d'incorporation de la participation sociale est mis en évidence par le fait que de nombreux organismes non-gouvernementaux demeurent en dehors des processus de formulation des politiques et de mise en place des modèles d'intervention, telles que les sociétés scientifiques (de pédiatrie, des sages-femmes, de gynécologie, etc.) ainsi que les Facultés de Médecine et de Santé publique. En outre, pendant cette période, les politiques n'incorporent pas certains agents clé tels que la famille et la communauté aux actions de promotion et de prévention, notamment sur les volets du développement de du lien affectif, de la santé mentale et familiale, de l'environnement du développement, etc. À cet égard, Jaime affirme :

« Je peux dire que l'une des grandes dettes de cette période est l'articulation du thème de la santé avec les organisations sociales, un acteur qui n'a eu guère de présence dans la construction et le développement des politiques. Celles-ci ont été la clé de voûte de la lutte contre la dictature mais la démocratie ne les a pas incorporées dans la dynamique des relations avec l'État, dans le tissu social, depuis le domaine universitaire jusqu'aux organisations sociales. »

Finalement, l'équité des prestations - en termes d'accès et de qualité - est conditionnée par la situation socioéconomique, géographique et de genre qu'imposent le système dual et les modalités publiques municipales (UAH, 2006). Aux iniquités de base du système, s'ajoutent les inégalités pour certains régimes de travail plus favorisés.

Ainsi, au milieu d'une lutte pour mettre en place une démocratie sociale sous le prisme du modèle hérité, la Concertation déroulera une politique de protection de la santé résiduelle, individualiste et marchande, en perfectionnant le système mixte. La transition abordera la démocratie du système de la santé comme étant synonyme de démocratisation de l'intégration au marché de la protection. Elle accomplira donc l'actualisation de la structure inégale de l'accès aux droits grâce aux corrections de la matrice néolibérale et au perfectionnement technique de la gestion résiduelle du ciblage élargi. La santé des enfants reste un créneau traditionnel de l'intervention de l'État qui se cristallise sur un modèle moderne de prise en charge mixte (public/privé) et de responsabilisation individuelle. Cette approche déplace ainsi

¹²⁴ Ibid., p.81.

les approches de la pauvreté pour constituer une nouvelle gestion résiduelle majorée des garanties des voies d'accès à la protection, grâce à la logique marchande des droits.

Chapitre 12

L'œuvre finale et la consécration de l'éducation de marché sous le signe de l'équité

La transition arrivée, comme pour les autres secteurs sociaux, les discussions de la réforme du domaine éducatif se centreront sur la possibilité de repenser la politique de libéralisation de l'éducation tout en renouant avec le rôle protagoniste de l'État dans la provision des services. De cette façon, la reconfiguration du système éducatif reflète la tension fondatrice de la pensée de l'administration post-dictatoriale. Le cadre politique restreint dont elle a hérité, auquel se rajoutent les tensions à l'intérieur de la coalition gouvernementale, différeront les débats sur le fond du système pour concentrer l'attention sur les aspects considérés urgents : la condition misérable des écoles publiques et les pénibles conditions de travail des enseignants.

Dans cette donne, les gouvernements de la transition procéderont à l'injection de ressources nouvelles depuis le niveau central afin de mener à bien le processus de récupération de l'éducation publique. Dans le cadre de la formule néo-structuraliste de croissance avec équité, les transformations souligneront un ciblage plus effectif et plus expansif. Cependant, l'obtention de ces ressources nécessaires pour traiter la dette sociale de la dictature se fera par la réforme fiscale, ce qui implique la mise en place d'un système de co-financement de l'éducation subventionnée. Ce système se traduira par la fin de l'éducation publique gratuite et la consécration du marché du profit. Dans cet acte de « consensus impeccable » des négociations entre élites, se manifesterà la tension fondatrice qui traverse la CPD tout au long de la période : l'amélioration des conditions de l'éducation publique est indissociable de la réaffirmation du marché de l'éducation privée.

Ainsi, la période de transition se caractérise par un fort investissement central en éducation, par le financement partagé avec les familles et la négociation du statut enseignant. Pour analyser ces aspects, ce chapitre s'organise en quatre axes : le premier présente le cadre général du développement des politiques d'éducation primaire, notamment à partir de la révision de la conception de la politique éducative et de la politique des dépenses ; ensuite nous analyserons

la conception de la politique d'éducation et la stratégie des programmes ; dans un troisième temps, nous aborderons le financement partagé. Finalement, nous réviserons les tensions de la période concernant les acteurs et les transformations du statut des enseignants.

1. Cadre général

1.1 Le sens de l'éducation dans la transition démocratique

Le secteur de l'éducation bénéficie de la haute priorité politique qui est attribuée au domaine social pendant les gouvernements des présidents P. Aylwin et E. Frei R. T. En effet, la situation de détérioration des conditions d'enseignement ainsi que la détresse des enseignants, place la matière en première ligne de l'intervention étatique de la transition. Au début des années 1990, on constate de graves insuffisances en termes de ressources humaines, d'infrastructure, de matériel didactique et de déficits dans la qualité et l'égalité face à l'éducation (Arellano, 2000). Bernarda, ancienne responsable de l'éducation initiale au ministère de l'Éducation pendant la transition, raconte : « *On avait au moins 2200 écoles dans des conditions déplorables [...] les enfants étaient appelés par des applaudissements parce qu'il n'y avait pas de sonnerie ni de cloche et, pire encore, il n'y avait pas de toilettes...* »

Sur un plan général, au début de la transition, le pays profite de la stabilité économique qui s'installe après la crise des années 1980 ; cette situation macroéconomique permettra de positionner les réformes sociales dans un contexte de croissance qui assure des ressources pour l'augmentation des dépenses. Ainsi, le contexte politique, très polarisé sur le plan social, trouve un terrain d'accord en ce qui concerne l'investissement en éducation.

La période de transition est généralement perçue comme une période de réformes et d'importants investissements (Arellano, 2000 ; Cox, 1997, 2003 ; OECD, 2004), notamment en ce qui concerne le rôle de l'État face aux services, à la qualité et à la surveillance. L'éducation est conçue comme étant un axe vital de la production et de la compétitivité (Arellano, op.cit.). Le rapport de la Commission technique pour la modernisation de l'Éducation, constituée en 1994 sur mandat du Président E. Frei, signale que les défis de la politique éducative au Chili concernent : le besoin de surmonter la pauvreté ; la nécessité de développer des améliorations de la croissance économique et de la compétitivité ; la création des bases d'un ordre social fondé

sur un processus de modernité qui incorpore les valeurs et les traditions du pays (Commission pour la modernisation de l'éducation, 1994). À ce sujet, Julio, ancien responsable de l'éducation primaire pendant le gouvernement d'Aylwin et deuxième homme du secteur pendant la transition, réfléchit sur les objectifs de l'éducation au cours de cette période :

« On est passés à une étape du développement qui est différente, où l'éducation est centrale. L'investissement sur l'éducation sert autant au collectif qu'à la promotion individuelle et cette idée, liée aux conceptions sur le capital humain, remonte aux années 1960. Mais l'éducation est au cœur de la politique de la CPD car en améliorant ce secteur, l'on obtient des effets sur l'équité mais aussi sur la productivité, l'éducation joue donc un rôle par rapport à la croissance. »

Le rapport de la Commission de 1994 souligne cet aspect en expliquant que les niveaux de formation de la population se répercutent directement sur la croissance économique : « *Una población bien educada es la clave del crecimiento a largo plazo* »¹²⁵. Dans ce sens, la commission distingue que l'éducation est un moyen qui permet d'entreprendre des initiatives efficaces sur le plan productif pour surmonter la pauvreté et pour former des travailleurs plus préparés, donc plus compétitifs (Ibid.). Cette conception de l'éducation dans cette nouvelle étape politique du pays subordonne donc ainsi la perspective citoyenne « démocratisante » à la dimension de l'efficacité économique. Sur ce plan, le *mainstream concertationniste* considère que l'amélioration de la gestion des services éducatifs opère comme un mécanisme de distribution équitable des chances éducatives, abordant ainsi la dette historique de l'éducation publique face au secteur privé.

Dans le cadre de cette conception qui envisage la justice sociale comme synonyme de l'équité à travers l'intégration au marché, l'éducation joue un rôle fondamental concernant le développement des compétences et du capital humain. Il revient donc à l'État d'intensifier son intervention dans ce champ d'action. Plusieurs auteurs coïncident sur la définition du rôle de l'État en transition comme un État promoteur en termes d'éducation (Cox, 2000 ; OECD, 2004 ; Picazo, 2013). Il occupe le devant de la scène dans la régulation des services et dans l'investissement du secteur public et même si cela ne représente certes pas un retour en arrière de la politique de libéralisation, cela permet l'amélioration des conditions d'enseignement, tant sur le plan des professeurs et de l'infrastructure que sur celui des processus éducatifs.

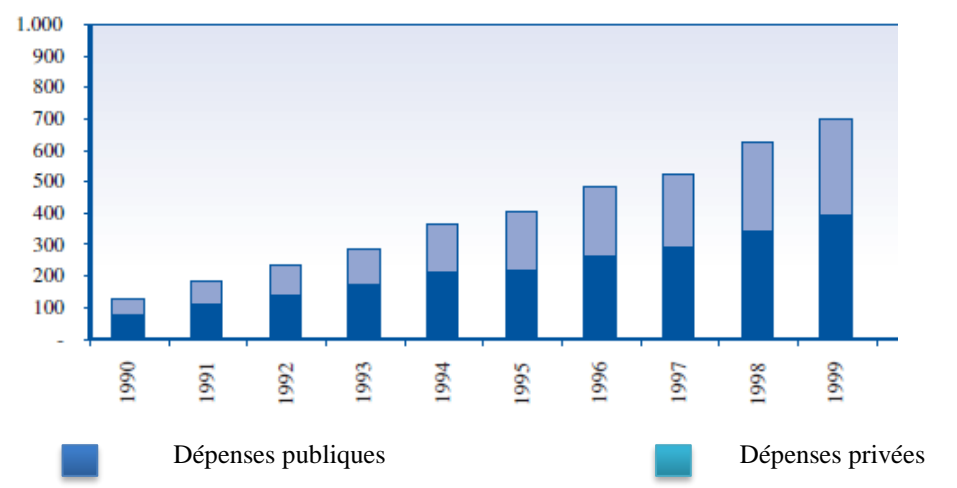
¹²⁵ Commission pour la Modernisation de l'Éducation, Chili, 1994, p.57.

1.2 Les dépenses et le financement de l'éducation

Les dépenses de la période qui va de 1990 à 1999 montreront, en effet, la volonté politique d'améliorer les conditions de l'éducation publique. Dans ce sens, les ressources de l'État apportées à ce secteur augmenteront de manière progressive pour passer de 2,5% du PIB à 4% (ministère du Budget, 2000). Selon la classification fonctionnelle des dépenses, on peut observer qu'en termes de pourcentage du PIB destiné à l'éducation, l'année 1990 montre que 57% vont aux subventions des établissements scolaires tandis qu'en 1999, 59,7% y sont consacrés (Ibid.). L'augmentation progressive des dépenses en matière d'éducation pendant la période s'exprime par une variation légère des dépenses destinées au financement du système scolaire public et privé–subventionné. Cependant, le segment scolaire reste prioritaire dans la classification des dépenses du secteur, car le pourcentage restant est réparti entre les portefeuilles de l'éducation supérieure, le ministère et les coûts associés aux autres dépenses. L'on observe alors que la priorité de l'éducation et le rôle promoteur de l'État se manifeste notamment dans l'augmentation des dépenses sur le plan général et sur la régulation du marché. Dans ce cadre, par rapport à la réforme du financement partagé, le niveau central n'est pas le seul acteur à augmenter son investissement. Le budget de l'éducation augmentera également tout au long de la décennie analysée grâce aux dépenses des familles. Les dépenses privées en éducation connaîtront une hausse qui les portera à une proportion de plus des deux cinquièmes du budget total ; ainsi, les dépenses globales augmenteront de 3,8% en 1990 à 7,1% en 1999, grâce à l'augmentation exponentielle de l'investissement des familles (Marcel et Tokman, 2005). Comme on peut l'observer dans le tableau suivant, cela revient pratiquement à égaliser les dépenses publiques :

Tableau N°7

Dépenses publiques et privées en éducation par élève (1990-2003)
(Millions de pesos chiliens)



Source : Marcel et Tokman, 2005.

Ainsi, l'implication des familles, due à leur pouvoir décisionnel sur le type d'établissements choisi pour l'éducation de leurs enfants, se traduit aussitôt par l'augmentation des ressources du secteur par le biais de leurs dépenses. L'État surveille le système, la famille paie le service et le marché régule le secteur. La famille est autant responsable de choisir l'établissement le plus adapté à ses besoins en matière éducative que de financer en partie ledit système de libre choix, qu'il soit public ou privé.

De leur côté, les municipalités, en tant que *sostenedores*, effectuent une contribution au budget de l'éducation, contribution dont le montant est cependant variable car il dépend des ressources des mairies, par définition hétérogènes. L'évolution des dépenses nous montre que le budget des collectivités territoriales destiné au secteur éducation a également augmenté au moins deux fois pendant la décennie, comme on peut l'observer dans le tableau suivant :

Tableau N°8

Dépenses publiques (1990-1999)
(Millions de pesos / moyenne)

ANNÉE	TOTAL	MINEDUC	MAIRIES	INVESTISSEMENT
1990	597.003	556.424	27.293	12.786

1991	657.472	605.511	31.659	20.302
1992	746.974	685.713	41.896	19.365
1993	843.487	766.321	49.896	27.270
1994	927.834	831.741	62.102	33.991
1995	1.028.700	956.766	55.203	13.731
1996	1.168.644	1.088.447	52.373	27.824
1997	1.281.201	1.211.952	63.447	5.082
1998	1.406.657	1.335.324	57.868	13.466
1999	1.531.686	1.453.064	63.275	15.347

Source : Statistiques de l'éducation, ministère de l'Éducation, 2001.

La variation des ressources des établissements par rapport au territoire, du fait de la contribution inégale des villes, ainsi que de la capacité inégale de paiement des familles, viendra non seulement approfondir les problèmes de la soutenabilité de l'éducation publique mais aussi consolider les inégalités structurelles du système. L'administration au pouvoir nourrit ces mécanismes de distorsion autant qu'elle renforce la régulation marchande de la nature de l'offre, justement en opérant comme un dispositif d'articulation des rapports entre le marché et les familles. Cela a pour conséquence de consolider le principe résiduel de la participation de l'État en ce qui concerne la provision des services, tout en améliorant la compétitivité relative des populations ciblées dans les programmes étatiques. L'État encourage l'opportunité des chances et, parallèlement, l'amélioration de la productivité, entérinant de fait le principe de l'inégalité structurelle et de l'équité proportionnelle.

L'augmentation progressive de l'investissement des collectivités territoriales et des familles consacre elle aussi le principe résiduel-régulateur de l'État, au fur et à mesure que l'implication monétaire des acteurs les responsabilise de la provision et de la qualité des enseignements. Ce facteur actualise, d'une part, la structure inégale de distribution des droits en ce qui concerne l'alliance public-privé et, d'une autre, la famille en tant que responsable principale de la protection sociale des droits des enfants. Les critères d'efficience et de compétitivité placés à la base du financement de l'éducation vont entraîner la modernisation de l'accès inégal aux droits.

Quant à la désagrégation du budget public assigné aux différents niveaux de l'enseignement, l'éducation primaire garde la priorité qu'elle avait pendant la période de la dictature. En effet, l'investissement du ministère de l'Éducation (MINEDUC), en augmentation d'au moins deux fois pour chaque niveau d'enseignement, se concentrera fortement sur l'éducation primaire.

Cette assignation budgétaire dépasse celle de l'éducation initiale de 8 fois et constitue le triple des dépenses pour l'éducation secondaire et supérieure en 1999. Dans ce cadre, bien que les dépenses augmentent pour chaque niveau d'enseignement, celui de l'éducation initiale connaît la croissance la moins importante par rapport aux autres ainsi que par rapport aux systèmes éducatifs spéciaux tels que l'éducation pour enfants handicapés et l'éducation d'adultes, classifiés dans la rubrique « Autres » de notre analyse. L'évolution des dépenses est appréciable dans le tableau suivant :

Tableau N°9
Dépenses du MINEDUC par niveau (1990-1999)
(Millions de pesos / moyenne)

ANNÉE	TOTAL	E. INITIALE	E. PRIMAIRE	E. SECONDAIRE	E. SUPERIEURE	AUTRES NIVEAUX
1990	556.423	45.550	293.094	97.701	103.809	16.270
1991	605.510	46.100	311.300	96.138	134.305	17.668
1992	685.713	49.819	348.978	116.018	147.383	23.515
1993	766.321	60.773	397.268	122.808	158.586	26.887
1994	831.741	65.742	431.646	136.918	166.799	30.637
1995	956.766	73.472	497.968	170.876	175.763	41.687
1996	1.088.447	83.275	563.284	207.068	186.110	48.711
1997	1.211.952	91.902	628.950	236.413	199.509	55.179
1998	1.334.324	100.952	687.386	268.343	215.209	62.436
1999	1.445.788	109.800	759.319	273.420	231.599	71651

Source : Statistiques de l'éducation, ministère de l'Éducation, 2001.

Ce tableau nous illustre la priorité que garde l'intervention sur les populations les plus jeunes dans la provision des services, dans une logique d'investissement rentable. Le néolibéralisme cible les enfants dans le but de leur fournir des outils pour concourir par la suite sur le marché de l'éducation, ainsi que pour concentrer les dépenses sur la population la plus viable dans une recherche d'efficacité budgétaire.

Finalement, l'analyse des évolutions budgétaires nous amène à la révision du développement des établissements scolaires par type de dépendance. On constate qu'entre 1990 et 1999, l'éducation municipale connaît une légère augmentation vers le milieu de la décennie pour finir

la période avec le même nombre d'écoles qu'au début. De son côté, l'éducation privée-subventionnée ainsi que le système privé-payant présenteront une croissance du nombre de leurs établissements. Le nombre total d'écoles montre une stabilité jusqu'à l'année 1994, à partir de laquelle on observe une croissance importante et soutenue jusqu'à la fin de la décennie. En effet, la relation de cette croissance avec la mise en place du système du financement partagé ou co-paiement des familles, dans le cas des établissements subventionnés, s'impose face à l'augmentation du nombre des écoles du secteur privé. Les écoles profitent de la subvention de l'État, ainsi que de la collaboration des familles, ce qui aura pour effet de rendre le marché de l'enseignement plus rentable. Ce phénomène est observable dans le tableau suivant qui présente une suite chronologique du nombre d'établissements par dépendance administrative.

Tableau N°10
Établissements par dépendance administrative (1990 -1999)

ANNÉE	TOTAL	MUNICIPAL	PRIVÉ- SUBVENTIONNÉ	PRIVÉ-PAYANT	CORPORATIONS
1990	9.814	6.288	2.694	759	73
1991	9.822	6.274	2.689	786	73
1992	9.773	6.296	2.650	784	70
1993	9.808	6.252	2.654	832	70
1994	9.788	6.221	2.637	860	70
1995	10.372	6.422	2.822	1.058	70
1996	10.768	6.536	2.996	1.166	70
1997	10.470	6.351	2.921	1.128	70
1998	10.621	6.327	3.065	1.159	70
1999	10.705	6.290	3.120	1.175	70

Source : Statistiques de l'éducation, ministère de l'Éducation, 2001.

De la même façon, l'éducation municipale affiche un taux d'inscription décroissant tandis que le système privé-subventionné et privé-payant connaît une ascension. Bien que ce phénomène ne s'exprime que de façon timide pendant la décennie, il annonce les difficultés que rencontrera ce secteur dans les années à venir, une fois consolidé le co-paiement des familles. De son côté, le taux de croissance de l'inscription dans le secteur privé-subventionné augmentera à partir de

1994, année où démarrera le système de financement partagé que nous analyserons dans la partie trois de ce chapitre.

Ainsi, la donne administrative qui reconfigure le système d'éducation dans la période de la dictature trouvera son espace de développement dans la décennie de la transition. Le marché de l'éducation se consolidera à partir de la mise en place du système de co-paiement qui responsabilise les familles dans leur obligation d'assurer le droit à l'éducation de leurs enfants, autant qu'elle marchandise la scène des services éducatifs. C'est dans ce cadre que seront mises en place les politiques éducatives de la CPD pendant la décennie analysée, dans un contexte de fort investissement tant privé que public, qui reconfigurera le modèle du système éducatif de l'âge néolibéral.

2. La politique éducative de la transition : la philosophie des programmes

Compte tenu des conditions précaires dans lesquelles se trouve le système d'éducation au début des années 1990, l'un des défis prioritaires des gouvernements démocratiques est d'améliorer l'équité et la qualité des services. Les bases politico-économiques du programme de gouvernement de Patricio Aylwin proposent donc :

«Será preocupación prioritaria del Gobierno democrático velar por la calidad de la educación. El desarrollo de una educación de calidad supone situar al centro de la preocupación pública el saber transmitido por las instituciones educacionales [...]. Esto comprende, entre otros factores la efectividad en la acción de las personas, su capacidad para insertarse de manera activa en las estructuras de producción. [...]. La educación será gratuita para todos aquellos que no estén en condiciones de pagarla. El Gobierno distribuirá los recursos y canalizará los medios asignados a la educación pre-escolar, básica y media, de modo de asegurar una creciente igualdad de oportunidades en el acceso y la permanencia en ellas. Más allá de tal meta, el Gobierno orientará sus esfuerzos de acuerdo a un nuevo gran objetivo

educacional: el logro de crecientes niveles de equidad en la distribución del saber que organizan y transmiten los diversos niveles del sistema.»¹²⁶

Sous les consignes de qualité et d'équité, en rapport direct avec le slogan de la campagne présidentielle, le gouvernement d'Aylwin puis le gouvernement de Frei, développeront des initiatives qui introduiront des réformes qui s'articulent autour de trois axes : l'amélioration des conditions politiques, financières et professionnelles ; des programmes d'amélioration et de rénovation pédagogique ; la réforme des programmes scolaires et celle de la journée scolaire complète (Cox, 2003). Julián, ancien ministre de l'Éducation, ancien Secrétaire du gouvernement pendant la transition et membre de la Commission pour la modernisation de l'éducation, affirme que :

« Le triple objectif était d'intégrer plus de personnes dans le système éducatif et de réussir, comment disait M. Patricio (Aylwin), dans la mesure du possible, de façon croissante et progressive, une meilleure équation entre la qualité et l'équité, car on se disait qu'on n'aurait pas d'inclusion sans augmenter la qualité de l'éducation. »

En fait, la force de la dimension de l'équité dans le modèle d'amélioration des conditions de l'éducation publique réside dans l'opérationnalisation de cette conception non-distributive de la justice sociale, à partir de l'axe de la qualité des services. C'est-à-dire, dans la mesure où le secteur qui gère les prestations publiques propose des services de qualité équivalents aux prestations du secteur privé, il augmente les chances de concurrence des élèves sur le marché de l'intégration marchande. Cette conception implique de repenser l'accès à l'éducation comme une affaire de compétitivité, en transformant le droit social en bien de consommation et l'apprenant en usager, en érigeant la qualité des résultats comme indicateur d'équité. Le consommateur des services éducatifs détient le pouvoir de l'attribution des subventions comme facteur de régulation. Sur le plan opérationnel, si l'on considère la mise en place progressive du programme de la CPD pendant la période de la transition, nous pouvons identifier deux grandes phases de réformes liées à la qualité et l'équité : la première, qui aura lieu entre 1990 et 1995, ciblera la construction des conditions de base pour le fonctionnement amélioré du

¹²⁶ Programme du Gouvernement de la Concertation des Partis pour la Démocratie, Santiago du Chili, 1989, p. 22.

système scolaire ; la deuxième phase, à partir de 1996, se centrera quant à elle sur l'extension des rythmes scolaires et sur la réforme des programmes (Ibid.).

La première étape des réformes démocratiques se concentrera sur la récupération du système scolaire en ce que concerne les conditions matérielles, les capacités d'action et la récupération morale du secteur. Bernarda raconte : « *Le but de cette étape fut de réhabiliter la dignité des professeurs mais aussi la dignité du ministère lui-même, car l'institution se trouvait fragmentée, sans identité, très maltraitée, avec plus de 2200 écoles dans des conditions déplorables.* » Julio explique aussi, que « *l'année 1990 ayant été l'année du budget le plus bas, le sujet de la précarité économique du système scolaire est donc un sujet très important pour le premier gouvernement de la CPD* ».

Ces aspects de précarité économique, après la réforme de la municipalisation et la crise des années 1980, provoquent de sérieux problèmes en termes de qualité des prestations et d'inégalités d'accès aux apprentissages. Bien que ces problèmes concernent l'ensemble du système, le niveau de l'éducation initiale se voit plus touché par les problématiques de couverture des places et de qualité des prestations, tandis que le niveau de l'éducation primaire connaît des problèmes sévères de qualité et d'équité dans les apprentissages (Cox et García-Huidobro, 1999).

Dans le but d'améliorer les aspects de la qualité et de l'équité du système scolaire, le gouvernement d'Aylwin mettra en place une série de programmes qui sera poursuivie pendant le gouvernement de Frei. Le budget de cet investissement proviendra des recettes fiscales ainsi que de la coopération internationale, notamment des prêts de la Banque mondiale et de la coopération des gouvernements suédois et danois (Arellano, 2000).

À partir de l'utilisation du même répertoire d'action de l'État en termes d'outils de la politique d'éducation, par rapport au rôle du secteur public et du marché (Cox, *ibid.*), les gouvernements de la transition vont proposer plusieurs programmes d'amélioration de la qualité et de l'équité.

2.1 Les programmes de base : la récupération de l'éducation publique

L'action de l'État concernant l'amélioration de la qualité et de l'équité des services éducatifs se développera autour de deux axes : les programmes adressés aux écoles et la réforme du cadre de l'enseignement, deux aspects qui se dérouleront aussi en deux temps. La première partie

concernant les programmes correspond à la première phase des réformes mentionnée ci-dessus, qui se développe entre 1990 et 1995. Il s'agit d'une série de programmes formulés depuis le ministère de l'Éducation et destinés aux écoles qui reçoivent des subventions.

Le premier programme, emblématique de la politique d'investissement sur le secteur public le plus démuné, est le P-900 ou programme des neuf cents écoles. Il est mis en place depuis l'arrivée au pouvoir de la CDP et il cible 10% des écoles les plus pauvres ainsi que des écoles aux résultats scolaires les plus bas. Le niveau central assure le soutien en matériel pédagogique, en infrastructure et en support technique. Entre 1990 et 1996, 2099 écoles primaires feront partie du programme.

En 1992, le MINEDUC propose le Programme d'amélioration de la qualité et l'équité (MECE) orienté vers l'éducation primaire et l'éducation initiale à travers la composante préscolaire. Bien que la couverture de l'éducation primaire ne présente guère de problèmes en 1990, la réalité de l'éducation préscolaire est différente car la couverture des établissements privés et publics n'atteint que 44% (Ideapais, 2013) ; c'est pour cette raison que la composante préscolaire du MECE comprend l'augmentation des places en plus de l'amélioration de la qualité des programmes d'enseignement pour ce niveau. À partir de 1993, le MECE incorpore le programme « Connaître votre enfant » pour élargir la couverture du niveau préscolaire (MINEDUC, 2001).

Le programme MECE est l'un des axes les plus importants de l'intervention de l'État pendant la décennie de 1990, sur le plan de l'éducation sous financement public. Il a pour but d'améliorer les conditions d'enseignement, les processus ainsi que les résultats des écoles subventionnées municipales et privées. Le MECE installera des sous-axes de financement à travers le Programme rural, des projets d'amélioration éducative (fonds attribués par concours) et le Réseau *Enlaces* qui cherche à mettre en place des espaces numériques dans les écoles. Finalement, en 1995, naît le programme MECE secondaire visant l'enseignement subventionné secondaire. Il est mis fin au programme MECE Primaire en 1997.

Ainsi, dans cette première phase de réformes, l'accent sur la qualité implique une évolution depuis une politique d'infrastructure et de couverture vers une politique qui cible les processus et les résultats de l'apprentissage ; quant à l'équité, l'on constate un déplacement depuis une provision homogène vers une provision différenciée qui discrimine les secteurs les plus démunis (Cox et García-Huidobro, 1999).

Cette étape de réformes visant la qualité et l'équité jouit d'une certaine popularité. Julio affirme qu'il s'agit d'une phase « *de programmes de discrimination positive, tel que le P-900 et le programme rural ou le MECE, qui bien qu'il s'agisse de programmes à caractère universel,*

proposent un type de préférence pour les écoles les plus pauvres et cet aspect est très fort entre 1990 et 2000 ». Pour Julián, ancien ministre de l'Éducation, ancien Secrétaire du gouvernement pendant la transition et membre de la Commission pour la modernisation de l'éducation, « l'idée de créer des programmes fut intéressante car ce n'était pas des changements institutionnels, et ce fut très réussi, le ciblage dans l'apprentissage des enfants ayant moins de capital culturel et social, soit les plus vulnérables. Cet aspect marque une première inflexion car ce fut un signe de qualité et d'équité comme deux côtés de la même médaille ».

La mise en place de ces programmes permet au ministère de consolider son expertise sur le plan technique, aspect qui renforce la notion d'un État régulateur et d'intervention. À partir de la reconfiguration du rôle de l'État sur le plan technique, la technocratie acquiert une nette prédominance dans la prise des décisions ; le discours scientifique s'approprie du pouvoir normatif, en installant la technocratie comme une sphère de décisions sur le plan politique (Picazo, 2013). Ainsi, l'État garde son rôle de financeur de l'éducation décentralisée et reprend la régulation à partir de la dimension technique des services éducatifs, spécifiquement à travers les programmes qui composeront la politique éducative de la transition.

Les programmes qui ciblent la qualité et l'équité, pendant la première phase de la transition, trouveront un complément dans les réformes de la deuxième phase que nous allons maintenant présenter.

2.2 Cible sur la structure de l'enseignement : les rythmes scolaires et les contenus

Suite à la formulation des programmes de récupération des établissements les plus démunis ainsi qu'à l'investissement sur le secteur financé par des fonds publics, la deuxième phase des réformes, qui aura lieu à partir de 1996, ciblera la structure des conditions d'enseignement. Durant cette étape, le niveau central donnera priorité à la réforme du cadre des programmes d'études ainsi qu'à l'extension des rythmes scolaires.

Le programme MECE primaire étant en processus de clôture, l'objectif du gouvernement est d'établir un cadre standard de planification des apprentissages. La première mesure, à savoir la réforme des programmes d'études, vise la fixation des objectifs fondamentaux et des contenus minimums pour les écoles primaires du pays. Cette initiative élargit les marges de manœuvre des établissements, en termes de liberté d'enseignement. Ainsi, le MINEDUC établit un

programme de contenus basiques universels que chaque école doit suivre. Le programme général des établissements est toutefois formulé dans une certaine liberté car il propose soit de suivre le programme intégral proposé par le ministère soit d'utiliser un programme alternatif. Pour le gouvernement, il s'agit de poser des minimums souhaités, pour qu'ainsi chaque *sostenedor* éducatif puisse développer des innovations dans les programmes scolaires par rapport à la définition de son propre projet (Cox, 1997).

La liberté d'enseignement prend forme dans cette conception libérale de la politique des contenus éducatifs, à partir de l'incorporation des notions d'innovation et d'apprentissage significatif. Le rôle de l'État se définit dans la régulation et la surveillance des contenus de base, dans les conseils techniques et dans l'offre facultative d'un programme universel d'enseignement. Il s'agit de concevoir un État moderne qui opère en tant qu'expert, financeur et garant de la liberté d'enseignement dans le cadre d'une offre diversifiée des services éducatifs.

Le deuxième axe de la réforme des structures de base de l'enseignement fait référence à la transformation des rythmes scolaires. Le Président Frei propose l'élargissement de la journée scolaire qui, jusque-là, s'organise sur deux temps de la période journalière pour permettre l'utilisation maximale des établissements dans un souci de couverture universelle. La réforme pose la journée scolaire complète comme un impératif de l'amélioration de la qualité des apprentissages, à partir de l'augmentation du temps de travail des élèves. Bien qu'en tant qu'externalité positive, l'organisation d'une journée scolaire élargie pourrait également encourager le travail salarié féminin et donc la productivité.

La réforme des rythmes scolaires implique d'importants investissements, notamment en infrastructure et construction des écoles, qui se traduiront aussi par une forte hausse des dépenses vers la fin de la décennie. La mise en place des journées élargies verra le jour pendant la période du Président Lagos (2000-2006).

Les réformes de la période de la transition représentent une amélioration substantive des investissements en éducation ainsi que des indicateurs de mesure des apprentissages. Sur un plan politique, la volonté du gouvernement place l'éducation en priorité nationale, ce qui permet au MINEDUC de récupérer les conditions dans lesquelles il se trouvait en 1990. Ces aspects positionneront l'État en tant qu'acteur protagoniste des processus, capable de prendre en main le système. *«Es decir, la de un centro que actúa a través de nuevos medios en un sistema*

descentralizado, que tiene capacidades de dirección y orquestación de nuevo tipo, y que combina su acción con regulaciones de mercado. »¹²⁷

Tous ces aspects nous illustrent donc la reconfiguration du rôle de l'État depuis une perspective résiduelle plus primitive - mise en place pendant la dictature - vers un rôle régulateur qui cherche à positionner l'État comme un garant de l'efficacité des services proposés. Ce rôle se réalise autant sur la régulation du marché des subventions publiques que sur la régulation des contenus et des formes d'enseignement. C'est dans cette dimension régulatrice que l'inflexion néolibérale, qui marchandise l'intervention de l'État dans le domaine de la gestion sociale de l'enfance, prendra forme. La gestion de la liberté des enseignements, des modalités d'éducation et des choix des familles confirme le processus de libéralisation du social qui, bien au-delà du fait de responsabiliser les familles, se propose de configurer un État performatif sur le plan régulateur des rapports entre le marché et les familles.

Dans ce cadre, des tensions vont s'exprimer tout au long de la période, aspect que nous allons analyser à présent.

2.3 La politique des programmes ou de la technique de la politique

Si l'on établit un bilan des avancées réalisées dans le système scolaire au cours de la période de transition, l'on peut affirmer que la situation du secteur s'améliore progressivement au fil des années. La récupération de l'infrastructure, de l'investissement initial dans les processus éducatifs et le suivi des écoles par le niveau central permettent en effet de conclure à des progrès sur l'état général du système.

Pourtant, ces mesures d'amélioration des conditions de départ interviennent dans le cadre de la continuité de la politique structurelle héritée de la réforme de libéralisation de l'éducation effectuée pendant la période militaire. Ainsi, en gardant la structure du système, notamment le mécanisme de financement des subventions à la demande, la municipalisation de l'éducation publique et le modèle de distribution des dépenses (Arellano, 2000 ; Cox, 2003 ; Picazo, 2013), l'État conservera aussi les problèmes inhérents à cette structure de la politique.

¹²⁷ Cox, Cristian et García-Huidobro, Juan, «La reforma educacional chilena 1990-1998. Visión de conjunto», Chapitre 1, en : García-Huidobro, Juan (edit.) : *La reforma educacional chilena*, Editorial Popular, Espagne, 1999, p.21.

En effet, l'on constate que la politique de la CPD en matière d'éducation, pendant la période de transition, consiste à mettre en place une multiplicité de programmes d'amélioration des conditions des différentes dimensions du système. Cependant, ces programmes se cantonnent à un soutien technique de la politique établie, conservant un caractère temporaire et donc non-structurel. Bernarda réfléchit à ce sujet :

« Le MINEDUC a créé des programmes qui ont apporté une réponse aux secteurs les plus oubliés. Pourtant, il a eu la grande faiblesse de s'installer en tant que programmes institutionnels plutôt que comme politiques d'État. Et ceux-ci sont soumis aux volontés et aux accents que leur donnent les autorités en place. »

Il s'agit justement de l'aspect qui semble le plus important pour certains décideurs : *« Cette expérience fut intéressante justement car il ne s'agissait pas d'un changement institutionnel »*, insiste Julián. Le but est donc de maintenir en place la structure de libéralisation de l'offre tout en corrigeant les aspects de déviation qui entraînent les inégalités face à la qualité ; les réformes de l'éducation doivent configurer un système pertinent et efficace par rapport aux axes de production et de compétitivité (Arellano, *ibid.*). Dans ce sens, le système scolaire devient une clé pour pallier les effets de la pauvreté et la pénurie des ressources de la population (Commission pour la modernisation, 1994).

La mise en place des programmes à l'échelle nationale à partir d'une coordination centrale, provoquera des difficultés en termes de conception de la politique à cause de la superposition des niveaux. On observe que la volonté des secteurs politiques au pouvoir est de renforcer le processus de décentralisation donc de municipalisation de l'éducation configuré par la dictature. *« Le concept de décentralisation était un concept auquel le programme de la CPD était, curieusement, très attaché. Il aurait donc été contradictoire de démonter un modèle fondé sur cette base »*, déclare Julio. Cependant, la logique des programmes dirigés depuis le MINEDUC et appliqués dans les écoles en gestion municipale provoque des heurts entre les acteurs. Pedro, ancien directeur du Budget du ministère de l'Éducation, conseiller ministériel et du Président E. Frei, explique que le problème se trouve dans les logiques croisées : *« Les programmes d'amélioration ignorent la nature décentralisée du système, ce sont des programmes formulés depuis le centre comme si les écoles dépendaient encore de l'État. »* Dans ce cadre, le rôle conducteur de l'État se superpose à la logique de déconcentration de la gestion, d'où les problèmes de cohérence qui apparaissent par rapport à l'impossibilité de

séparer les aspects technico-pédagogiques des aspects administratifs (OCDE, 2004). Cependant, il s'agit d'une superposition partielle des compétences dans la mesure où les programmes sont des initiatives institutionnelles temporaires qui ne reconfigurent pas la politique ni la structure du système éducatif.

La suprématie des compétences de l'État dans cette donne ne s'impose pas que sur le plan du contrôle du budget et des modalités de fonctionnement, mais aussi sur son expertise technique par rapport à la politique d'éducation et aux processus d'apprentissage. Le rôle des équipes techniques des experts du ministère est crucial tout au long de la transition où il s'établit de façon stable (Cox, 1997). Dans ce sens, la politique des programmes construit un fief d'expertise qui définit la nouvelle empreinte du ministère. Malgré le renforcement du modèle de financement et de gestion hérité, les gouvernements de transition auront eu la volonté politique de réformer les politiques scolaires sous le signe de l'équité des services, à partir de la reconfiguration technique du système. *«Un análisis profundo de los programas educativos nos permitirá demostrar que las políticas escolares de la democracia responden menos a una lógica de continuidad que a una de reinterpretación político-técnica del legado autoritario.»*¹²⁸

Cette interprétation politico-technique devient la source de la reconfiguration de l'intervention éducative de la CPD. Pour construire son champ de pouvoir dans la structure minorée de l'État, le ministère se dote de l'expertise, des outils de mesure des résultats des programmes mis en place, de l'analyse des performances scolaires des fournisseurs des services éducatifs. Les approches de la fonction de démocratisation de l'éducation à partir des services de qualité, vus comme des dispositifs de justice sociale, rencontrent les discours sur l'éducation en tant que moteur du développement. La participation de l'État dans ce cadre normatif est liée à la dimension technico-éducative et aux processus d'enseignement-apprentissage (García-Huidobro, Ferrada et Gil, 2014).

Le développement de la dimension technique implique ainsi le développement des outils de mesure. Bernarda raconte que *« ce sont créés des types de spécialistes au MINEDUC : l'équipe langage, maths, sciences. Il fallait donner une empreinte technique au Ministère »*.

À son tour, Julián justifie ces décisions : *« Je ne vois pas d'États démocratiques où la politique ne soit pas déterminée par ce que certains ont nommé les technopôles¹²⁹ [...], à savoir un*

¹²⁸ Picazo, María Inés, *Las políticas escolares de la Concertación durante la transición democrática*, Éditions Université Diego Portales, Chili, 2013, p. 281.

¹²⁹ Le terme *technopôles* fait référence aux agents qui appartiennent aux élites du gouvernement qui cumulent le capital technique (des accréditations universitaires de haut niveau) et le capital politique, grâce à leurs liens avec le monde des partis. Référence: Joignant, Alfredo (coord.) *Notables, tecnócratas y mandarines*.

hybride qui combine une formation académique solide avec l'intérêt pour les politiques publiques, qui cherche de façon consciente les stratégies pour influencer la politique depuis la technique. »

La prédominance qu'acquiert l'analyse des résultats et des performances des établissements scolaires, notamment à partir du Test SIMCE (Système de mesure de la qualité de l'éducation) mis en place par la dictature, sous-tendra la prise de décisions concernant les programmes d'amélioration, d'investissement et de ciblage. Daniela, experte en politiques sociales et membre des think-tanks les plus reconnus de la CPD, considère que : « *il fallait chercher des manières alternatives de comprendre les choses. C'est-à-dire, la qualité de l'éducation n'est pas que le SIMCE, bien qu'il soit important. Le problème fut l'autoreproduction de la technique* ». L'utilisation d'outils de mesure tels que le SIMCE installe une logique progressive de mesures de la fonction de reproduction qui présente plusieurs problèmes techniques par rapport aux questions de quoi et comment mesurer, en constituant une logique ciblée sur les résultats plus que sur les processus éducatifs.

Ainsi, la dimension technique prend progressivement le relais de la centralité de l'État pour diriger le système éducatif. La politique des programmes exprime la volonté politique d'améliorer les conditions d'accès à l'enseignement à partir d'un État protagoniste des processus de l'enseignement. Le marché gardera donc son rôle régulateur de l'offre et l'État social de la période démocratique prendra la place de l'expert technique, en reconfigurant le modèle des services à partir des principes d'équité et de qualité.

La dimension technocratique de la gestion du social prendra toute sa place à partir des réformes de la transition démocratique, notamment dans le secteur de l'éducation, jusqu'à devenir le sceau de la nouvelle administration du modèle. La réinterprétation technico-politique du modèle et des dispositifs mis en œuvre pendant la dictature constituera l'une des plus importantes inflexions du néolibéralisme face à la structure historique de l'accès aux droits.

Elementos de sociología de las elites en Chile, 1990-2010, Ediciones Universidad Diego Portales, Santiago du Chili, 2011.

3. Le financement partagé ou la différenciation sociale du marché

Vers 1993, les coulisses des négociations de l'augmentation des ressources fiscales entre la CPD et l'opposition verront émerger un nouveau dispositif de financement de l'éducation subventionnée, à partir de la participation financière des familles. Le décret ayant force de loi DFL N°5, de 1993, fixera les modalités de co-paiement des familles, avant d'être complété par la loi N° 19.247, de 1993 également. Ce décret introduit des modifications de la loi sur la fiscalité pour favoriser les donations éducatives ainsi que pour réduire ou annuler les prélèvements sur les subventions aux établissements.

Pedro affirme que dans ce processus d'approbation du système de financement partagé « *la logique de la transaction n'a pas donné lieu à une réflexion interne. Ce n'était qu'une transaction et si on l'avait discuté de façon plus approfondie, il est probable qu'on aurait trouvé des secteurs plus favorables et d'autres plus opposés* ».

Le financement partagé ou co-paiement, qui trouve son origine dans la loi N° 18.768 de 1988, sera étendu à partir de 1993. Il s'agit d'un dispositif qui permet la collecte de l'argent des familles sous le concept d'inscription dans les écoles primaires privées-subventionnées, les lycées municipaux et privés-subventionnés. Ce paiement est ajouté à la subvention reçue par les établissements, à hauteur d'un plafond déterminé ; en dessous de ce plafond, la subvention diminue proportionnellement. L'objectif de demander le paiement des services aux familles qui choisissent le système subventionné par l'État est d'augmenter les ressources adressées à l'éducation, par la voie de l'investissement privé.

Le phénomène qui se déclenche à partir de 1994 transformera la distribution de l'accès au système éducatif à jamais. Renversant la tendance, l'éducation publique municipale connaîtra une régression progressive de ses inscriptions tandis que l'éducation privée-subventionnée affichera une augmentation elle aussi progressive. Cet état de fait va constituer le contexte d'occurrence de la reconfiguration de la notion du droit à l'éducation ainsi que des voies d'accès des populations des secteurs moyens et populaires.

On assiste également au phénomène croissant des dynamiques de segmentation de l'éducation publique ainsi que de ségrégation sociale (Cox, 1997), qui se développeront de façon exponentielle pendant la période à venir. Les processus de sélection des étudiants qui présentent

les meilleures conditions de réussite permettront d'augmenter les possibilités de réussite institutionnelle et rendront donc les établissements plus attirants au regard des familles.

Ainsi, l'appel fait aux parents à investir en éducation en tant que capital socio-culturel de leurs enfants devient un axe du développement de la stratégie de l'éducation publique ; la contribution des familles réalise la responsabilisation de la société tout entière dans le défi de l'éducation (Commission pour la modernisation, 1994).

La mise en place et la massification du système de co-paiement entrainera deux caractéristiques principales de la reconfiguration du modèle d'éducation, que nous allons analyser ci-dessous.

3.1 La réalisation du marché de l'éducation

L'éducation privée a toujours fait partie de la culture des élites au Chili, tout comme l'existence d'un marché potentiel de l'éducation. Néanmoins, depuis la libéralisation du système des subventions, l'extension du financement partagé en 1993 a permis la migration progressive de l'inscription des étudiants vers le système privé.

Les initiatives pour offrir des services éducatifs fleurissent en vue de dégager des profits de plus-value de l'équation entre les subventions publiques et les contributions privées. Jusqu'alors, l'éducation était un service cher qui ne présentait pas d'avantages exponentiels pour le secteur privé. En effet, alors que le système des subventions n'incitait pas en soi la concurrence entre les écoles comme les réformateurs des années 1980 l'avaient prévu (OCDE, 2004), le dispositif de financement partagé vient offrir une nouvelle possibilité à la concurrence au sein du secteur privé.

De cette façon, la stratégie qui consiste à injecter des ressources privées dans le financement de l'éducation fournira les conditions de dynamisation du marché de l'éducation ainsi que de concurrence pour les subventions et les choix des familles. Malgré cette évidence, il semblerait que cette mesure n'ait eu comme objectif initial que d'ajouter de nouvelles sources de financement au budget du secteur de l'éducation. Pour Daniela,

« Le co-paiement est une mesure qui a donné un élan aux écoles privées-subventionnées mais ce n'était pas ça l'intention. Le but était d'obtenir plus de ressources pour l'éducation, des ressources qui ne proviennent pas des caisses de l'État pour ainsi destiner les ressources fiscales au P-900 et aux écoles les

plus démunies. Cependant, il y a eu cet effet pervers, de nombreuses écoles privées ont été créées et ça a accéléré la chute de l'inscription dans le secteur public et l'avènement d'une société qui flatte le privé au détriment du public ».

Julián affirme également que ce dispositif proposait « *une façon d'attirer plus d'argent, non pas à partir des impôts mais de façon facultative, que tous ceux qui voulaient volontairement dépenser, auraient des avantages, ce qui engageait donc les parents et leur participation au marché, mais avec un engagement de loyauté et de responsabilité des familles. C'était ça notre intention* ».

Bien que les inscriptions ne connaissent qu'une légère hausse entre 1990 et 1999, de 32,4% à 35,1%, le système privé-subsventionné augmentera l'offre de ses établissements de plus de 15% pendant la même période. Cette tendance constituera la caractéristique première de la période à venir.

Dans ce cadre, la marchandisation du secteur de l'éducation et la dynamisation de ce marché à partir du dispositif de financement partagé configurera un nouveau concept du droit à l'éducation qui combine les principes de liberté de choix et d'enseignement : une conception privatisée de l'accès aux services éducatifs. Il s'agit d'élargir le champ du choix des familles en multipliant l'offre ainsi que les modèles d'écoles, en fonction de la capacité de paiement des parents (García-Huidobro, 2007).

L'introduction de ce mécanisme de financement de l'éducation subsventionnée opère comme un surplus du mécanisme de subsvention à la demande, consacrant la conception marchande de l'éducation proposée par l'État. Dans ce dispositif, « *el mercado no asegura ni construye el orden, sino que lo supone* ». ¹³⁰ Il s'agit de la réalisation du rêve des réformateurs néolibéraux grâce à la dynamique de négociations et de consensus adoptée par les élites de la transition démocratique.

¹³⁰ García-Huidobro, Juan, «Desigualdad educativa y segmentación del sistema escolar. Consideraciones a partir del caso chileno», in: *Rev. Pensamiento Educativo*, Vol. 40, n° 1, 2007. pp. 65-85, p. 68.

3.2 Ségrégation et distinction sociale : l'éducation comme voie de différenciation

La ségrégation sociale apparaît comme le co-récit socioculturel du phénomène de la dynamisation du marché de l'éducation à travers le financement partagé. L'incitation à la responsabilité privée de l'accès aux services du marché de l'éducation se trouve à la base de la conception privatisée des droits sociaux qui se développe dans la nouvelle définition de la notion du public.

Les familles, dans la sphère de la vie privée, sont amenées à choisir un service et à rivaliser pour les places dans les établissements, en se soumettant à des mécanismes de sélection : elles sont censées mériter une place dans le système de choix éducatif et être capables de la payer, dans le cas contraire, elles restent dans le système résiduel, gratuit, municipal. *«No hay duda de que la racionalidad mercantil (competitividad, rentabilidad, eficiencia) introduce una dinámica inédita a la convivencia social.»*¹³¹ Ainsi, l'accès à l'école privée-subventionnée par la médiation des filtres que représentent la sélection des élèves et la capacité de paiement des familles, ne reflète pas que le choix privé et la liberté de choix que promeut le système, mais il configure aussi un nouveau modèle d'égalité des chances. Il s'agit de la combinaison de deux systèmes : l'un, privé-subventionné, d'égalité des chances et méritocratique, qui distribue les places du secteur en fonction des capacités d'apprentissage des enfants et de la capacité de participation financière de leurs familles et l'autre, système public municipal d'égalité des chances compensatoire, qui distribue les places dans un contexte d'inégalité, en priorisant les populations les plus démunies, afin de diminuer les facteurs de risque social.

La capacité de paiement devient ainsi la clé de l'accès au système de stratification sociale fragmenté qu'offre l'éducation privée-subventionnée, où le mécanisme de financement partagé *« ha venido a acentuar el carácter estratificado de la geografía educacional chilena, para permitir que cada segmento socioeconómico tenga una escuela distinta acorde a su capacidad de pago »*.¹³² L'accès au système différencié d'éducation configure donc un mécanisme de distinction et de différenciation sociale. De l'avis des acteurs,

¹³¹ Lechner, Norbert (2004). "Los desafíos políticos del cambio cultural", en *Revista de Educación*, agosto-septiembre, MINEDUC, Santiago, pp. 39-51 (www.pnud.cl), p. 48.

¹³² García-Huidobro, op.cit. p. 78.

« Le co-paiement ouvre un éventail de stratégies pour les couches moyennes, qui utiliseront les excédents qu'elles perçoivent à travers leurs activités liées à l'emploi en tant que stratégies d'amélioration marginale de la position de leurs enfants. Pour ceux qui le critiquent (le co-paiement), l'effet le plus pervers est qu'il permet de distinguer à partir de 5, 10 ou 15 mil pesos¹³³ le type de pairs que les parents souhaitent pour leurs enfants ; ils portent un jugement moral sur les parents mais ils ne font pas de jugement social sur ce qui se passe vraiment. Parce que ces parents utilisent en toute légitimité les excédents de leur travail en tant que techniciens, professionnels ou nouveaux bureaucrates. L'excédent qui parfois est très léger (de 5 ou 10 mille pesos), ils l'utilisent stratégiquement comme investissement dans la trajectoire scolaire de leurs enfants. La bourgeoisie a toujours fait ça ! » (Julián)

« Chaque famille comprend qu'elle place son enfant dans ce système car elle l'a choisi et parce qu'elle le paie. Car elle paie des rapports sociaux, un milieu, une sécurité que leur fils ne traînera pas avec la racaille ou des drogués. Il s'agit d'un ensemble des choses que l'on finance et c'est ça qui provoque l'énorme ségrégation sociale, car on a une école pour chaque prix social. Et je suis certain que les personnes choisissent les écoles pour le prix, c'est-à-dire, chacun paie le plus cher possible. » (Julio)

« Il est difficile que dans ce contexte les parents se dirigent vers l'espace public. Le paiement implique de payer un milieu de distinction et d'apprentissage et d'avoir plus de cours. La famille chilienne veut que ses enfants se forment et qu'ils soient plus qu'elle, qu'ils réussissent mieux et ça pourrait se réaliser dans ce schéma, à travers le paiement. » (Pedro)

Les critères de choix des parents, à leur tour, apporteront un facteur d'approfondissement des mécanismes de ségrégation du système. Des études montrent que les couches moyennes favorisent les écoles dont la composition sociale du public scolaire leur permettra de se différencier et d'acquérir des outils de distinction de mode de vie et de socialisation, par rapport aux couches populaires (Van Zanten, 2007). Quant au contexte chilien en particulier, les

¹³³Référence : 5 mille pesos correspondent à environ 7 euros, 10 mille à 14 euros, 15 mille à 21 euros.

recherches sur le sujet tendent à montrer que les recommandations du milieu social et la comparaison des pratiques éducatives des différents établissements (tels que les devoirs ou l'état des cahiers) sont plus importants dans le choix des familles que les résultats du SIMCE. En effet, cette épreuve pose des problèmes de fiabilité et de légitimité aux parents (Hernandez et Raczynski, 2010). Ainsi, l'on constate que:

*«[...] la segregación respondería no solo a atributos propios de un sistema de subsidio a la demanda en que los establecimientos particulares subvencionados seleccionan entre los alumnos que postulan, sino que también a las estrategias y pautas de elección que despliegan las familias, arraigadas en su posición dentro de la estructura social y el capital cultural de que disponen. En este sentido, son las familias que cuentan con más información, medios económicos y aspiraciones educacionales para sus hijos, las que buscan distanciarse de aquellos colegios a los que asisten alumnos con estilos de vida que consideran “no adecuados” para sus hijos, valorando fuertemente, de hecho, las estrategias de selección de alumnos por parte de los establecimientos».*¹³⁴

De cette façon, tant le modèle de gestion du système éducatif que les critères de sélection des écoles mis en avant par les parents, configurent l'école comme un mécanisme de ségrégation sociale. L'éducation écarte son potentiel de démocratisation pour devenir un dispositif de différenciation des secteurs sociaux, dans un cadre de fortes inégalités structurelles : un mécanisme de ségrégation. L'espace du public devient la place de l'intervention sur les populations résiduelles, le dernier pont avant le décrochage, une politique de la pauvreté. La démocratie du néolibéralisme tracera de cette façon la dernière ligne de l'histoire de l'État enseignant.

¹³⁴ Hernández, Macarena et Raczynski, Dagmar, *¿Cómo eligen escuela las familias chilenas de estratos medios y bajos? Información, representaciones sociales y segregación*, Asesorías para el Desarrollo, Chili, 2010, p.10.

4. Les acteurs et la réorganisation du rôle de l'État

La réorganisation du rôle que joue l'État dans le système d'éducation va progressivement le faire glisser d'une fonction de régulateur passif à celle de régulateur actif des articulations entre le marché et les familles. La reconfiguration fonctionnelle de ces relations implique la réorganisation des places des acteurs impliqués dans le processus.

Dans ce cadre, le degré d'adhésion des enseignants au projet de la CPD est vital pour la réussite des programmes de correction des défaillances technico-sociales de la municipalisation et du système des subventions. L'une des premières mesures du gouvernement de P. Aylwin sera donc de promulguer le nouveau Statut des enseignants qui reconnaît une place spécifique aux professeurs dans le monde du travail. En effet, depuis la réforme de la municipalisation, ceux-ci ont perdu leur statut de fonctionnaires pour devenir des travailleurs soumis au Code du Travail et au marché du travail. Après de longues négociations, le Statut enseignant voit la lumière en 1991 avec la loi N°19.070. Ce code établit, parmi les aspects les plus importants, un système de rémunérations, d'assignation par ancienneté, le droit à la formation continue et norme la carrière enseignante selon un système d'avantages. Le Statut encadre la situation professionnelle des professeurs du secteur municipal tandis que ceux qui exercent leur profession dans le secteur privé demeurent dans la norme générale.

La redéfinition du statut de la profession d'enseignant implique une augmentation des dépenses en termes de transferts faits aux établissements pour le système d'avantages et d'amélioration des rémunérations. La négociation de cette réforme permet également de régler une partie de la dette historique du prix social payé par les professeurs à cause de la municipalisation et du déclin de leurs conditions professionnelles. Il s'agit donc d'une transaction qui permettra d'attirer l'adhésion du corps professoral vers les politiques d'approfondissement et de correction de la déconcentration administrative, initiées pendant la dictature. Ce premier Statut réussira à apaiser les tensions entre l'État et le secteur corporatif et les professeurs montreront leur satisfaction par rapport à ses améliorations (Cox, 1997). Lorsque le mécanisme de négociation des tensions entre l'État et les enseignants atteint cette dimension, il affirme aussi la configuration du cadre d'opportunités politiques que mobilise le corps professoral en tant que clientèle historique de l'État enseignant reconfiguré en État surveillant. Pourtant, les normes rigides qui encadrent l'embauche et le licenciement des professionnels provoqueront

des insatisfactions dans le secteur municipal. Dans ce contexte, en 1995, sera promulgué le Statut enseignant N°2 (loi N° 19.410) qui flexibilise le cadre normatif de la mobilité des postes et introduit des critères d'évaluation de la performance des professeurs. Ce dernier aspect se réalise à travers l'évaluation des écoles et la création du Système national d'évaluation des performances. Il s'agit des premières initiatives de régulation de l'exercice de la profession à partir de résultats d'évaluation, initiatives qui, quoiqu'encore timides, annonceront la suite de la reconfiguration du rapport entre l'État et les professeurs.

Ainsi, la négociation de l'amélioration des conditions professionnelles du secteur public sera empreinte d'un esprit de collaboration entre les enseignants et l'État pendant la décennie. La récupération de la direction de la Fédération des Professeurs par des secteurs plus proches du gouvernement aidera également à pacifier le climat des négociations.

Sur le plan de l'actualisation des acteurs preneurs de décisions, le relais de l'élite dirigeante et l'approche de plus en plus technique qu'adopte le niveau central de l'éducation, conduira une génération de cadres intellectuels au gouvernement. La montée des perspectives technocratiques dans le rôle régulateur de l'État est mise en place par des intellectuels et des universitaires liés à la coalition d'opposition pendant la dictature. Ce que l'on nomme les *technopôles* font leur apparition en 1990 dans les divers secteurs du gouvernement et leur rôle est renforcé par l'adoption de méthodologies de travail et d'analyse de plus en plus spécialisées, promues par les agents politiques à la tête du gouvernement (Joignant, 2011). Il s'agit d'une actualisation des élites dirigeantes qui accompagnent les agents politiques traditionnels, qui trouve son origine au milieu des années 1950, puis son expansion dans l'incorporation des technocrates pendant le régime militaire et le rôle des *Chicago boys*. Finalement, ce relais des élites dirigeantes est consacré par l'incorporation significative au gouvernement de ce segment des décideurs à partir de 1990.

Enfin, le dernier aspect qu'il semble intéressant d'aborder pour brosser le portrait des acteurs de la transition traite des tensions qui se manifestent timidement pendant la période et qui s'explicitent vers la fin de la décennie, sur la question des approches et des points forts de la politique d'éducation entre les membres de la CPD. Il est clair que les mesures adoptées, notamment le financement partagé et la technocratisation du ministère, ne recueillent pas l'adhésion de tous les secteurs de la coalition. Même si l'on ne parle pas de fracture, les décisions qui orientent le cours de la politique et la redéfinition du rôle de l'État provoqueront des malaises dans les secteurs les plus proches de la vocation publique. Bernarda raconte « *que les gens du MINEDUC commencent à se décourager quand s'installe le co-paiement. Parce*

que dans la CPD, il y avait des contradictions. Bien que ce soit une monnaie d'échange, il y a quand même des acteurs qui l'ont défendu ». À cet égard, Pedro affirme également que :

« Il y a ceux qui blâment Arrate (le ministre de l'Éducation de l'époque) mais ce n'était pas de sa faute, d'ailleurs il est parti après car ça lui faisait mal au ventre de signer la loi [...] et parce qu'au-delà des bénéfices, il s'agissait d'une politique anti-égalité qui, pour le Parti Socialiste, représentait l'opposé d'une société d'égalité des chances, et ça, c'était plus important. »

Julián précise : *« Je sais bien comment ça s'est passé au moment des négociations, ainsi que le motif de la démission de certains ministres et des équipes du ministère parce qu'ils s'opposaient aux politiques telles que le financement partagé. »*

Les tensions qui se manifestent parmi les secteurs de la coalition au pouvoir sont le reflet des tensions politiques provoquées par la continuité et l'évolution de l'éducation publique. La montée de la ségrégation scolaire ainsi que le renforcement de la marchandisation feront l'objet de différends tout au long de la décennie. Ces aspects poseront *in fine* des questions sur le projet d'éducation de la démocratie néolibérale et le rôle de l'État résiduel majoré.

Ainsi, la reconfiguration des acteurs de l'éducation, la technocratisation croissante du système et l'aggravement de la nature ségrégative du modèle concentreront les tensions de l'administration sur l'approche démocratique de l'éducation néolibérale. Cette étape constitue l'époque décisionnelle pour le projet de consolidation démocratique et, bien que les continuités du modèle autoritaire soient évidentes en termes d'appropriation des principes organisateurs de la société selon le registre des dictateurs, les tensions de la coalition expriment aussi les possibilités de déclencher de nouveaux processus. Le rôle le plus actif de l'État en matière d'investissement et de régulation aurait pu proposer une nouvelle lecture des réformes et d'autre univers plausibles dans le cadre du politique pendant la période. Cependant, les ciments de la continuité inertielle du modèle ainsi que la volonté expresse de consolider la perspective marchande-conservatrice de la fonction de l'État et de la famille sur le plan éducatif annoncent la suite de l'évolution de ce secteur et préfigurent l'avenir du social.

Conclusions

Vers une relecture de la transition sociale du Chili

La posthistoire de la dictature militaire s'est écrite en dix ans ; une décennie aura suffi à réadapter le modèle socioéconomique à la nouvelle donne politique et à le consolider comme le récit historique fondateur du Chili contemporain. Une décennie qui définira les frontières du possible et du plausible dans un nouveau pays modelé par l'alliance néolibérale civico-militaire et par les réajustements des démocrates néo-structuralistes. *«Nosotros admitíamos que, lamentablemente, cierto periodo de la dictadura era necesario, pero pensábamos que debía ser lo más breve posible»*¹³⁵, exprimera Aylwin après son mandat, faisant allusion à son opinion sur l'échec du modèle proposé par Allende.

Le slogan de la « joie qui arrive » qui scandera les élections de 1989 atteindra bientôt son plafond en termes de transformation du modèle. Pourtant, une formule axée sur les compensations majorées des inégalités causées par la distribution concurrentielle de la croissance, sera proposé comme le critère de justice sociale du nouveau contexte moderne, modernisé et démocratique. La croissance avec équité et le rôle plus actif de l'État en matière de régulation des compensations et des réparations sociales, rythmera une décennie caractérisée par les accords entre élites et une inhabituelle croissance économique.

La force symbolique de la fin de la dictature et le triomphe de l'arc-en-ciel dans les urnes imprènera la transition d'un ton épique qui disparaîtra progressivement, vers la fin de la décennie. Les expressions de malaises dans la société civile ainsi qu'à l'intérieur de la coalition gouvernante provoqueront des ruptures autour du projet univoque post-dictature.

Sur le plan social, les continuités de la structure de distribution inégale de l'accès aux droits et l'approfondissement des inflexions néolibérales, à partir de l'initiative active de l'État en matière d'intervention, ne sont pas si évidentes. D'une part, l'augmentation des dépenses pour chaque secteur emblématique ainsi que le fleurissement des programmes sociaux

¹³⁵ Aylwin, Patricio, *El Reencuentro de Los Demócratas: Del Golpe Al Triunfo Del No*, Editions B., Chili, 1998.

compensatoires rendent diffuse la lecture de ce qui s'apparente davantage à une continuité ou à une transformation. Tout est envahi par le discours de la transition ; le politique devient l'endroit vide de cette réalisation de suspension historique du possible.

D'autre part, un basculement progressif du registre politique sur les droits sociaux, vers une perspective de plus en plus assurantielle des droits fondamentaux, rend plus difficile le repérage des pratiques institutionnelles ancrées sur un *path dependency* des traditions résiduelles d'assistance. En effet, le discours sur le social se déplace vers une conception des droits libéraux, ajouté au rôle actif de l'État dans la régulation du marché des services de protection, tandis que les institutions agissent selon une logique inertielle de reproduction des pratiques déguisées en droits.

Dans cette donne, la période de transition prend en charge le perfectionnement du modèle de croissance afin de légitimer son succès par la voie du social. Aspect fondamental de la réussite de la nouvelle matrice politico-économique, la correction des défaillances sociales demande une intervention plus ferme de l'État dans la régulation du marché. Ce domaine configure également le champ d'action qui légitime le nouveau régime de démocratie des élites et permet l'accumulation de pouvoir des gouvernants.

Tout en continuité des inflexions introduites par le régime précédent, la structure de distribution des droits sociaux pendant la transition se réalise sur les trois domaines déjà préfigurés.

La première inflexion qui fait référence à la *libéralisation de l'offre des services de la protection sociale* est aiguisée. L'introduction de nouveaux dispositifs de marchandisation sur le plan de la gestion de l'enfance, notamment le perfectionnement du système des subventions et l'emblématique accord autour du financement partagé de l'éducation, renforcera le rôle du secteur privé et des familles. Le déplacement des modèles d'assistance vers un modèle de responsabilisation familiale et de privatisation des droits, dynamise la participation du marché. Les familles sont chargées de choisir des services sur le marché et, en situation de carence de ce rôle, l'État active une protection spécialisée gérée par le marché des collaborateurs.

La libéralisation de l'offre des services prendra aussi une forme libérale-progressiste, en intégrant au processus d'outsourcing, le monde associatif et les anciennes ONG de résistance contre la dictature. Les transferts des compétences de gestion de l'État vers le monde privé acquièrent ainsi une dimension démocratique dans le discours central ; en assimilant la privatisation de la gestion des services par la voie des subventions publiques, les administrations de la transition vont justifier l'émergence de nouvelles formes d'implication de la société civile dans les affaires publiques. Cependant, le mécanisme étatique de dépendance financière du monde associatif, cooptera enfin l'autonomie des institutions et préfigurera un para-État des

services. La transition formule une voie de libéralisation des services sous une justification qui combine l'efficacité de la gestion et la participation sociale.

Quant à la deuxième inflexion, à savoir *le ciblage comme mécanisme de classification* de l'accès à la protection, la classification des populations subit une variation. Tout en continuité avec la sélection des personnes concernées par l'action des services publics résiduels, l'approche dite de la croissance avec équité élargira les critères du ciblage. L'impératif de réduire le taux des personnes en situation de pauvreté et de développer l'approche inclusive à la base de la perspective néo-structuraliste du développement, proposera l'intégration de diverses dimensions d'analyse de la situation de risque. Ainsi, les dimensions d'âge, de genre et de localisation territoriale, deviennent des vecteurs du diagnostic de la population en difficulté susceptible de faire partie des dispositifs publics d'aide sociale ou d'usage des services.

La transition démocratique développe de cette façon l'un des aspects les plus caractéristiques de la reconfiguration de l'État social néolibéral : la mise en place du ciblage élargi en tant que mécanisme de justice sociale dans un contexte de grandes inégalités. Tout en gardant le rôle restreint de garant de l'accès aux services d'assistance publique (soit l'école, les centres de santé ou le logement), l'État propose un éventail de critères de sélection qui, en combinaison, configurent les potentiels prototypes de la population concernée. Le projet démocratique propose ainsi un déplacement progressif de l'assistance classique vers une subsidiarité majorée et progressiste, qui remplace le ciblage basique sur des critères économiques, pour y intégrer les dimensions sociales et culturelles.

Pour réussir cette sophistication des critères du ciblage, la *technocratisation du social* devient un allié incontournable. Le processus de technicisation des domaines du social déclenché pendant le régime précédent atteint toute son ampleur sous le projet démocratique-modernisateur. La diversification des outils de classification, de sélection et de suivi des populations concernées par les services de l'État et son réseau de collaborateurs (mairies, associations et fondations) trouve une source de développement dans la nouvelle philosophie de croissance et d'équité. Le déplacement de la gestion résiduelle des services publics vers une gestion managériale d'appels d'offres pour trouver les ressources publiques, s'accompagne du processus de technicisation des interventions sociales ainsi que de la planification des services. De la même façon, le déplacement du langage de l'assistance vers un vocabulaire de gestion marchande transformera le traditionnel bénéficiaire dépouillé de ressources en usager des services, un individu à responsabiliser et en capacité de choix.

Les trois inflexions néolibérales se perfectionneront et approfondiront donc la structure de distribution inégale des droits de l'État résiduel de la matrice néolibérale, en majorant son rôle régulateur. Ainsi, l'introduction des inflexions pendant la période de restructuration militaire, peut être développée grâce à la continuité du modèle et au perfectionnement de l'État social démocratique. Bien que gardant les traits fondamentaux du modèle néolibéral-conservateur, la période démocratique déplace le registre politique du social vers une perspective des droits et de responsabilité individuelle qui fera émerger le récit d'une nouvelle étape historique.

Pourtant, cet approfondissement de l'hybridation du modèle de gestion du social contiendra les tensions que le stade même de transition exprime. Les changements de registre sur le plan politique qui se superposent à la reprise du modèle de gestion du social engendreront une période faite de contradictions, née du mariage avec le projet militaire, qui questionnera le sens de l'égalité sociale dans le Chili du XXI^e siècle.

PARTIE IV

PARTIE IV

LA CONSOLIDATION

DÉMOCRATIQUE DU CHILI

NÉOLIBÉRAL

« Le discours politique qui fonde son intérêt pour le futur sur une logique de la continuité familiale – combien de fois avons-nous entendu que telle ou telle politique publique est nécessaire pour le bien de nos enfants ? – réduit le commun à un individualisme projeté sur la progéniture, et trahit une formidable incapacité à concevoir l’avenir en des termes sociaux plus larges. »

Michael Hardt et Antonio Negri, Commonwealth, 2012.

Le nouveau siècle arrivé, le rétablissement démocratique est achevé et les gouvernements de la CPD jouissent d’une certaine légitimité en termes de gestion économique, notamment vis-à-vis des élites. Cependant, la période à venir exprimera de façon de plus en plus explicite des malaises qui se traduiront par une vague de mobilisations sociales. Il s’agit de la période de la fin du récit immobilisateur de la transition qui obligera l’État à réinventer des formes de légitimation de la gestion néolibérale du social, placées sous le signe des discours égalitaires. Les malaises liés à la consolidation du modèle néolibéral pour des individus qui sont tiraillés entre conservatisme et néolibéralisme (Araujo et Martuccelli, 2012) provoqueront des points de fuite dans le discours monolithique du récit historique du nouveau Chili post-Allende. La stratégie adoptée pour la protection sociale et l’approfondissement du discours sur les droits sociaux apparaîtront comme une actualisation de l’État social résiduel majoré.

Cette quatrième partie analysera donc ce processus d'expression socio-politique des résultats de l'État social hybride, pendant la période de consolidation démocratique, c'est-à-dire entre 2000 et 2013, notamment le développement des stratégies de majoration de la protection sociale résiduelle. Nous examinerons les reconfigurations démocratiques du modèle social du néolibéralisme chilien en ce qui concerne la protection de l'enfance sur le plan de la protection spécialisée, la santé et l'éducation. Notre analyse sera étayée par l'étude des différentes dimensions de la restructuration néolibérale-démocratique et structurée en cinq chapitres, avant de finir par une conclusion des principaux axes de réflexion du processus de reconfiguration du social. Le premier chapitre présentera le cadre politico-économique de la période, ses enjeux et ses accords. Dans un deuxième temps, nous analyserons la reconfiguration globale de l'État social et les politiques sociales ainsi que les rôles des agents tels que la famille et le marché. Le troisième chapitre abordera le premier axe de l'analyse sectorielle, à savoir le système de protection spécialisée de l'enfance. Le quatrième s'intéressera à la reconfiguration du système de santé et à ses conséquences sur les actions menées envers l'enfance. Ensuite, nous nous pencherons sur les transformations apportées au système éducatif et aux politiques d'éducation initiale et primaire. Enfin, nous présenterons nos conclusions sur l'évolution des dimensions et des secteurs analysés.

Chapitre 13

Le retour de la contestation sociale et l'État de protection

Le XXI^e siècle s'ouvre au Chili sur l'arrivée du secteur politique lié à la fraction renouée du Parti Socialiste à la tête du pouvoir. Ricardo Lagos est élu comme le premier président socialiste après Salvador Allende ; ce sera ensuite au tour de Michelle Bachelet, première femme élue présidente, elle aussi socialiste. La période de quarante ans de développement du modèle sera clôturée avec le retour de la droite à *La Moneda* et l'élection du président Sebastián Piñera, représentant des secteurs qui ont fait partie du gouvernement militaire.

Alors que les dix premières années du siècle voient l'ascension des secteurs progressistes de la CPD au gouvernement, qui se démarquent des secteurs chrétiens de la CDP représentés précédemment par P. Aylwin et E. Frei, la deuxième décennie représente plutôt l'alternance au pouvoir, initiée par l'élection de l'Alliance pour le Chili, dans laquelle les partis de droite convergent.

Cette dernière étape de l'installation du modèle politico-économique est marquée par la consolidation de l'unité autour du projet politico-économique. L'on constate toutefois des accents spécifiques en termes de gestion du social et l'émergence d'une nouvelle perspective pour l'État social, notamment à travers les socles de protection sociale utilisés comme régulateurs de la triade marché-emploi-croissance. Il s'agit également d'une période où la contestation sociale va faire sa réapparition sur le plan politique, définissant les nouveaux enjeux sociaux depuis la restructuration socioéconomique de 1973.

Ce chapitre se divise en trois axes d'analyse. Le premier axe propose une synthèse du développement du modèle économique qui souligne les continuités et les ruptures avec les périodes précédentes. Nous passerons ensuite en revue les discours politiques qui émergent au cours de cette dernière étape, notamment le projet politique du néolibéralisme du XXI^e siècle, représenté par les trois styles présidentiels. Finalement, nous étudierons la construction d'un modèle axé sur une certaine conception de la démocratie, sur le traitement de la demande sociale et le rapport de l'État avec la citoyenneté, et la conception d'État de protection.

1. La sphère économique

En ce qui concerne le développement du projet économique, sur un plan général, les gouvernements du XXI^e siècle représentent plutôt la continuité, en matière économique, avec les administrations précédentes, notamment ceux de la même coalition. Pourtant, le besoin de faire face à une croissance inégale et de régler la dette de la démocratisation sociale fera émerger les notions d'égalité et de droits sociaux sur le registre du politique. Cette irruption du social dans le politique imprimera certaines inflexions au rôle régulateur de l'État en matière sociale, tant dans la sphère de la demande civile que dans l'agenda politique.

1.1 Lagos et les « rénovés » au pouvoir

Sur le plan économique, cette période se caractérise comme la consécration de la restructuration entamée en 1973, grâce à la consolidation du projet de rénovation de la gauche politique. Le siècle débute avec Ricardo Lagos à *La Moneda*. Ce dernier a fait partie du Groupe de Convergence Socialiste qui, au milieu de la dictature, propose d'analyser le modèle néolibéral à partir des défis qu'il pose à la gauche, ainsi qu'à partir de ses convergences avec les aspirations libertaires du socialisme et les critiques provenant de l'Europe de l'Est. Une analyse qui propose donc de construire la démocratie depuis ce nouveau libéralisme plutôt que depuis le retour à l'État (Tironi, 2013).

L'année 2000, le gouvernement de Lagos commence sa gestion au milieu de la récupération de la crise asiatique qui a traversé le précédent gouvernement de Frei. Il s'agit donc, dans un premier temps, de réactiver l'économie. La croissance atteint 6% en 2004, dynamisée par le projet d'ouverture internationale grâce à la signature du Traité de Libre Commerce (TLC), notamment avec les États-Unis, l'Union Européenne et la Corée du Nord (Solervicens, 2005). À partir de là, l'on observe le développement d'une stratégie qui, malgré sa continuité avec la décennie précédente, va imposer une orientation aux gouvernements progressistes du XXI^e siècle : la consécration de l'ouverture économique à travers l'établissement d'alliances étrangères et l'éloignement de la région en termes de constitution d'un bloc économique. En effet, la négociation du TLC avec les États-Unis se réalise au milieu des négociations pour l'entrée du Chili au Mercosur (Marché du Cône Sud). La signature du TLC exclut *de facto*

l'intégration du pays à l'alliance régionale dans la mesure où elle implique un pacte commercial de renforcement des marchés internes (au cône sud) pour faire contrepoids à la machine commerciale du nord. Malgré cette manœuvre, le Chili n'affiche pas une volonté de développer son marché interne à partir d'une stratégie régionale et son discours reste très ambigu car également marqué par la volonté d'intégrer le Mercosur (Fazio et Parada, 2010). L'intégration internationale du pays se réalise en priorité par son entrée directe sur les grands marchés internationaux.

Sur le plan interne, Lagos concrétise un consensus avec le monde de l'entrepreneuriat, suivant l'agenda Pro-Croissance, pour établir une alliance tacite avec les élites du pouvoir économique. Ce choix obéit dans un premier temps à la stratégie politique qui cherche à rassurer le monde des entrepreneurs après l'arrivée au pouvoir d'un personnage dont le parcours politique est issu du marxisme. Le but est d'élaborer une proposition économique-technique, et non politique, pour calmer les peurs - historiques - de la droite et des élites économiques (Garretón, 2012). Le pari est de rester concentré sur les niveaux de croissance économique. D'un autre côté, la révolution technologique apparaît comme l'un des défis macroéconomiques du gouvernement de Lagos. L'installation d'une infrastructure moderne et l'utilisation d'outils technologiques dans la gestion publique, ainsi que sur le plan domestique, deviennent une priorité pour la réussite du projet économique (Covarrubias, 2004).

Sur le plan économique-social, Lagos lance l'implantation d'un modèle de protection sociale qui sera ensuite approfondi par Bachelet et repris par Piñera. On observe que pendant le gouvernement de Lagos, les indicateurs de la pauvreté diminuent de 20,5% à 13,7%. Sur la même période, le GINI connaît une baisse de 0.58 à 0.54.

La mise en place de politiques sociales plus « garantistes », pourtant encore ciblées soit sur les secteurs les plus démunis soit sur des problématiques précises, donne une perspective plus élargie du problème de la pauvreté. L'investissement social est fait à travers des programmes qui permettront d'élargir la lutte contre la pauvreté, entamée dans les années 1990 sous l'angle de la vulnérabilité sociale. Les dépenses sociales totales vont atteindre 622.700 pesos par habitant, avec une croissance annuelle de 3,2 % pendant ce période. Ainsi, même si la croissance annuelle des dépenses totales est légèrement inférieure à celle des gouvernements précédents de la CPD, le montant total d'argent dépensé est clairement supérieur : 371.400 pesos par habitant pendant la période d'Aylwin, 489.000 pendant le gouvernement de Frei (CIEPLAN, 2013).

Cela explique peut-être que les six ans de gouvernement de Lagos seront bien évalués par la population. Précisons toutefois que les résultats des enquêtes montrent que le président Lagos

obtient de bons scores notamment parmi les secteurs les plus riches du pays (78,9% d’approbation dans les secteurs aisés et les couches moyennes-aisées) tandis que ces pourcentages descendent dans les strates à faibles revenus (67,4%) (Morales et Saldaña, 2008). Finalement, pendant cette période, la mobilisation sociale, notamment celle des étudiants, va investir l’espace public au point de mettre l’agenda et la gestion du gouvernement suivant en difficulté. En effet, la protestation sociale va émerger en réponse à la marchandisation des secteurs sociaux et de la protection, à la précarisation des conditions du travail ainsi qu’au décalage entre la croissance du pays et les inégalités vécues¹³⁶. Nous ne pouvons certes pas affirmer que cette période annonce un cycle d’agitation sociale qui s’articule systématiquement en tant que résistance au modèle ; pourtant l’émergence des divers focus de conflit, ainsi que des événements de protestation, nous amènent à penser que certains aspects ont changé dans la manière de vivre la société néolibérale (Gómez Leyton, 2008).¹³⁷

Dans cet esprit, le gouvernement de Lagos ouvrira autant la consécration du modèle sur le plan politico-économique que la visite de la contestation sociale contre le modèle, mise sous silence pendant la transition démocratique.

1.2 Bachelet et la dernière chance

L’année 2006 représente un point d’inflexion important de la période : l’élection de Michelle Bachelet, après une campagne présidentielle éloignée des partis de la coalition, met en évidence la crise de confiance de la société civile envers la CPD. « *Elle n’est pas là grâce à l’establishment, mais malgré l’establishment de la Concertation* », (Silva, 2007), dira l’un de ses proches collaborateurs, le ministre de Budget, Andrés Velasco. Dans ce cadre, au milieu d’un discours axé sur la citoyenneté, la protection sociale et l’anti-technocratie, Bachelet est élue, devenant ainsi la première femme présidente de l’histoire du pays, avec 53,5% des voix, en ballottage face à Sebastian Piñera (Ibid.).

¹³⁶ Pour une visualisation de l’augmentation des événements de contestation sociale au Chili à partir des années 2000, consulter le travail du “Comité de Seguimiento del Conflicto Social y la Coyuntura Latinoamericana de Chile”, de l’Observatorio Social de América Latina-Osal, rattaché à CLACSO.

¹³⁷ Le néolibéralisme est entendu dans ce sens en tant que politique économique qui s’est transformée en un type spécifique de société capitaliste, où la conception néolibérale est hégémonique, produisant une culture, une politique et une citoyenneté néolibérales. Ses caractéristiques principales sont la configuration de sociétés politiquement conservatrices, médiatiques, dépolitisées, marchandes, fragmentées sur le plan social. (Brescia, 2000 ; Gómez Leyton, 2002 y 2008).

Sur le plan économique, le gouvernement de Bachelet constitue un continuum du modèle de croissance, d'épargne et d'intégration internationale du gouvernement de Lagos. Au niveau général, la croissance économique est d'environ 5,8% jusqu'en 2008 et l'inflation, contrôlée, enregistre une baisse qui stabilise les chiffres autour de 3% annuels.

Pourtant la crise mondiale des capitaux de 2008, dont l'origine est le marché de la banque aux Etats-Unis, va tout de même affecter le pays, malgré les économies substantielles (de l'ordre de 1% du PIB annuel) que le gouvernement avait pu réaliser, grâce à une loi adoptée en 2017, la loi de Responsabilité fiscale (loi N°20.128). Dans un premier temps, la crise est surmontée grâce à cet excédent budgétaire fiscal qui devient alors la vedette de l'administration économique de Bachelet. Cette loi fait partie de la politique d'équilibre structurel qui propose la création de fonds souverains dans le but de cumuler des revenus extraordinaires, provenant notamment du cuivre, dans le Fonds de stabilisation économique et sociale, le Fonds de réserve pour les retraites et le Fonds de contingence du chômage (Gouvernement du Chili, 2010). Une telle politique d'économies fiscales permettra non seulement d'affronter la crise de 2008 sans déstabiliser la situation du pays mais aussi de créer le Plan de dépenses fiscales extraordinaires, en 2009 qui financera des initiatives en matière sociale, telles qu'un voucher d'allocations familiales, la réduction des impôts, un plan d'investissement public et les emplois d'insertion d'urgence, pour ne citer que les plus importantes (Ibid.).

On le comprend, le gouvernement de Bachelet se caractérise comme celui qui réalisera les plus importantes dépenses publiques depuis 1973. De fait, les indicateurs montrent des dépenses en forte hausse à partir de l'année 2006, dans un contexte de croissance annuelle de l'ordre de 9,3%, soit presque 3 fois la croissance moyenne enregistrée par le gouvernement précédent.

Néanmoins, la plupart des dépenses vont assez vite servir à limiter les effets de la crise économique mondiale de 2008, qui affecte les économies des pays centraux. Bien que pendant la période de Bachelet, les dépenses en investissement social aient été importantes, en 2009, le gouvernement admet que, malgré ses réserves, l'économie locale entre en récession et décrète alors un budget pour le Plan d'urgence, dans le but de faire face aux conséquences sociales de la crise. « *À Santiago du Chili aujourd'hui on est tous keynésiens* », déclare Velasco, faisant allusion à l'inévitabilité de l'intervention étatique face à la crise (Fazio et Parada, 2010) et paraphrasant le Nixon du début des années 1970 : « *We are all Keynesiens now* »¹³⁸.

Au regard de tout cela, cette période se caractérise par l'importante popularité de la présidente dont le taux d'approbation avoisine 84% en 2010 et qui se maintient encore vers la fin de la

¹³⁸ Nixon en: Harvey David, *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford University Press, UK, 2005, p. 13.

période, même après le tremblement de terre de l'année 2010 qui a dévasté les pays¹³⁹. Les bases du soutien du gouvernement se trouvent parmi les secteurs les plus démunis ; ainsi, en 2008, elle reçoit 57,1% de soutien dans les couches populaires (Morales et Saldaña, 2008).

Par ailleurs, l'autre aspect à identifier comme une réussite de la période Bachelet, en termes de consolidation du modèle économique et de ladite ouverture internationale, fait référence à l'intégration du Chili à l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économique) en 2009. L'intégration du Chili comme pays membre consolide sa position mondiale de pays émergent ainsi que son adhésion au club des pays les plus riches du monde. Cela étant, il importe de signaler que la période de Bachelet traversera des épreuves politiques majeures, notamment la mobilisation des élèves du secondaire, tout au début du gouvernement. Cette demande sociale entrainera une adaptation permanente de l'agenda politique ainsi que des mesures sur le plan social, mesures qui vont caractériser la politique des dépenses de la présidente (Garretón, 2010) La forte militarisation du sud du pays à cause de la répression exercée depuis le gouvernement sur la lutte d'autonomie du peuple originaire mapuche va également briser la perception que la démocratisation politico-sociale est achevée. Tout compte fait, l'on constate que la consolidation du modèle, malgré la crise mondiale, mettra en évidence le prix de son développement. Le gouvernement de Michelle Bachelet enregistrera une hausse des chiffres de la pauvreté ainsi que de l'indicateur Gini. La pauvreté augmentera à 15,1%, l'indigence à 3,7% et le Gini à 0,55. Cette hausse intervient malgré les dépenses sociales totales qui montrent une croissance de 16,9% et totalisent environ 9,3% annuels pendant la période, soit les plus importantes depuis 1973. Elle survient également malgré l'institutionnalisation du système de protection sociale, notamment grâce à la mise en place de la réforme de la retraite solidaire et le programme *Le Chili grandit avec toi*, visant les populations les plus vulnérables. En définitive, les indicateurs socioéconomiques de l'administration Bachelet vont finir en baisse.

¹³⁹ Données sur le site d'Adimark, l'entreprise de sondages d'opinion la plus répandue au Chili. <http://www.adimark.cl/es/estudios/archivo.asp?id=6>. Consulté le 27/07/2014.

1.3 Piñera, le nouveau style

La CPD perd les élections présidentielles en 2009. Frei Ruiz-Tagle, l'ancien président, est battu par Sebastián Piñera en ballottage. La CPD obtient 26,62% des votes contre 44,03% pour le candidat de l'Alliance pour le Chili. Le nouveau président est économiste, symbole d'une droite entrepreneuriale, héritier de l'œuvre de la dictature et frère de José Piñera, ancien ministre de Pinochet et responsable de la réforme du système de prévoyance ainsi que de la réforme du travail.

Après 20 ans de gestion du modèle libéral-démocratique, la Concertation passe donc le contrôle à la droite. La défaite se réalise dans un cadre de totale stabilité et de consensus parmi les élites. Donc, le défi qui se pose à S. Piñera est d'assurer ce consensus pour maintenir le modèle économique et social mis en place. Ainsi, dès la prise du pouvoir, le 11 mars 2010, et au milieu du violent tremblement de terre puis du tsunami qui ont secoué le pays, le gouvernement de Piñera se propose de réaliser la réactivation totale de l'économie.

Pendant cette période, la croissance économique arrive à 5,8% environ, le PIB augmente et l'inflation se stabilise autour de 3,2% (Banque Centrale, 2014). Ce gouvernement se caractérise par la hausse des investissements et l'efficacité de sa gestion. Loin de proposer une rotation de la politique économique, il instaure une continuité centrée sur la croissance et l'efficacité, sans transformation du modèle de développement.

On peut observer que cette troisième période de la consolidation du modèle économique démontre la solidité du pacte des élites, axé sur le projet. Carlos, ancien ministre du gouvernement de Piñera, exprime :

« Le gouvernement de Piñera fut-il un cinquième gouvernement de la Concertation ? Bien sûr, autant qu'on peut dire qu'il fut plutôt un cinquième d'un gouvernement de droite. Je pense que l'un des attributs du Chili est le regard historique de convergence sur le fait que le moteur de la société, ce sont les entrepreneurs. Les différences entre Lagos ou Frei ou Piñera sont plutôt de l'ordre du langage dans ce sens. »

L'on repère en effet des aspects de continuité avec la politique économique de la CPD qui vont consolider la solidité du projet, tout en laissant émerger certaines critiques dans les rangs les plus orthodoxes du néolibéralisme. L'un des aspects de continuité est la prise en main de

l'héritage de Bachelet en matière de responsabilité fiscale, car depuis les bons résultats de l'investissement social en situation de crise, le gouvernement décide de perpétuer cette pratique. Le deuxième aspect est l'augmentation du taux d'imposition : le gouvernement réalise deux réformes (2010 et 2012) qui augmentent les impôts et installent ce mécanisme comme système de régulation. Les secteurs les plus libéraux attaquent ces mesures, argumentant que, par leur biais, Piñera validerait la thèse historique du centre-gauche qui propose de régler le problème des inégalités avec des réformes fiscales (Libertad y Desarrollo, 2014). Dans cette optique, les réformes fiscales représenteraient moins une volonté isolée d'augmentation des ressources que la consolidation d'un rôle actif de l'État qui, au-delà des nuances, fait partie d'un projet unique des élites.

En réalité, les différences qui opposent la gestion de la CPD de celle de l'Alliance pour le Chili vont se situer surtout sur le plan de la gestion du social. Dans ce cadre, Piñera approfondit une logique de voucher qui radicalise les initiatives de la CPD concernant les transferts directs. Les vouchers d'allocations familiales et le Revenu éthique social sont deux exemples de la conception de la politique sociale du gouvernement de droite. La notion d'investissement à travers les transferts de fonds ou *cashes transfers* produit finalement une diminution de la pauvreté à 14,4%, à la fin du mandat, ainsi que la baisse du Gini à 0.52. Pourtant, si l'on observe la progression des dépenses sociales globales, la moyenne annuelle va se situer autour de 4,1% sur toute la période, soit la moitié de l'investissement social du gouvernement précédent.

Bien que les résultats économiques de la période Piñera semblent très positifs, le mécontentement social face au modèle se manifeste avec plus d'ampleur. Les mobilisations pour l'éducation paralysent le système éducatif pendant une partie de l'année 2011. La demande sociale se concentre sur la nécessité de mettre fin au but lucratif du système d'éducation et sur l'exigence de qualité. Au rassemblement initial des étudiants universitaires vont rapidement se rajouter les lycéens et collégiens (protagonistes de la « révolution pingouin » de 2006), ainsi que les professeurs et la société civile. Cette mobilisation devient la protestation la plus massive et puissante organisée depuis le retour de la démocratie.

Le gouvernement de Piñera traversera également l'épreuve des manifestations du sud du Chili, connues comme les protestations de Magallanes ou le « deuxième *puntarenazo* ». Les habitants de l'extrême sud du pays s'organisent en effet pour protester contre l'augmentation du prix du gaz et déclenchent des mobilisations qui paralyseront toute la région, bloquant les routes d'accès et obligeant le gouvernement à changer le ministre de l'Énergie.

Ces deux mobilisations ont fortement impacté le gouvernement de Piñera et remis en question la légitimité sociale du modèle politico-économique. Les scores d'approbation du

gouvernement chutent à 23%, niveau le plus bas depuis 1990 (Avendaño, 2013). La proposition du président de mettre en place des équipes techniques pour faire face aux défis de gestion va s'évanouir dès la première année et son gouvernement va vite récupérer des formules et des visages emblématiques du *pinochetisme*. La fin de la période Piñera va mettre en évidence la profonde fissure qui sépare le projet des élites et les attentes d'une population qui, au-delà de l'illusion de l'accès à la consommation et à la modernisation, demande de plus en plus de régulations du modèle en matière de protection sociale et d'accès aux services.

Finalement, on constate que la période 2000-2013 consolide le modèle sur un plan économique et perfectionne la politique sociale et économique. Malgré des différences de gestion, cet état de fait va consacrer, d'une part, la voie chilienne du néolibéralisme implanté en dictature, en donnant une forme démocratique au projet autoritaire et, d'autre part, le mécontentement de la population, fixant ainsi le point d'inflexion du modèle en termes de gestion du politique et du social.

2. Le discours univoque et la clôture du possible

Dans cette partie, nous analyserons la gestion politique du modèle économique sous les différentes administrations qui arrivent au pouvoir entre les années 2000 et 2014 : les gouvernements de la consolidation démocratique. Comme nous l'avons vu dans le deuxième chapitre, pendant la décennie de la transition, le questionnement du choix économique n'a pas semblé pertinent pour répondre aux demandes de démocratisation sociale et politique ; la proposition officielle étant d'améliorer le modèle en rendant le système plus juste à travers un processus de modernisation de masse. C'est une fois passée l'étape de transition que la consolidation du modèle économique devient un véritable choix politique. La position des gouvernants pendant cette dernière période va dans le même sens que leurs prédécesseurs : le défi est de combattre les défaillances du système, tout en perfectionnant le modèle. La concurrence économique s'intensifie sous l'effet de l'intégration internationale, tout comme la concurrence politique interne qui surmonte le clivage de la transition qui s'organisait autour du soutien à la dictature.

La fin des années 1990 annonce un malaise par rapport à l'intégration de la citoyenneté au projet démocratique, vue à travers la seule participation au marché. La concurrence généralisée sur le plan des services liés aux droits, tels que la santé, l'éducation ou la prévoyance, expose la fragilité d'un système caractérisé par la précarité de la population en termes de protection. Dans ce cadre, depuis l'administration de Lagos, le discours gouvernemental fait référence au principe d'égalité plutôt qu'à celui d'équité, proposé pendant la transition. La question devient un pari et n'est plus un facteur que l'on aborde dans la mesure du possible. Chaque gouvernement de la période apportera donc son sceau dans sa réponse au défi de créer un modèle néolibéral citoyen qui permette de gérer les inégalités qui traversent la société chilienne. Bien que suivant la même perspective économique, les trois périodes développent des styles particuliers dans l'approche politique du sujet. Il s'agit pour chacun de ces gouvernements d'imprimer sa marque et de consacrer le modèle sur le plan politico-culturel. Nous allons maintenant analyser les facteurs qui vont fonder la compétitivité politique de cette période.

2.1 Les empreintes présidentielles de la période de consolidation

La figure de Lagos émerge de la CPD comme le triomphe de l'aile rénovée du socialisme, autrement dit comme le représentant d'un progressisme néolibéral. Ce secteur actualisera la nouvelle élite politique qui avait timidement commencé à occuper les bureaux de *La Moneda* dès 1990 : les politiciens-technocrates, des démocrates libéraux formés au sein des meilleures universités étrangères.

L'histoire de Lagos est issue de l'éclecticisme, élément qui constituera sa faiblesse autant que sa force. Sa trajectoire démarre par son adhésion au marxisme et se poursuit par la configuration d'un discours placé sous le pragmatisme des années 1980, visant la réussite de la sortie pactisée. Il deviendra le symbole d'une rénovation socialiste qui se teinte de néolibéralisme progressiste (Mella, 2011). De la doctrine à la rénovation, les fractures de son discours finissent par créer une figure charismatique qui devient le signe des temps nouveaux, de la légitimation du modèle. Dans ce cadre, Lagos met davantage en valeur ses attributs de technocrate-entrepreneurial que son discours républicain, plus proche de sa trajectoire politique. Le but est de démontrer sa

capacité à assurer la continuité de la politique économique et, de cette façon, de rassurer les élites économiques (Silva, 2007).

Quant à son cabinet, il reste plutôt politique, car au-delà des orientations fortement technocratiques de son gouvernement, il applique un style autoritaire et censeur qui laisse peu d'autonomie à ses ministres (Ibid.). En effet, la période de Lagos représente, dans la donne *concertationniste*, la restitution de l'autorité présidentielle implantée dans l'imaginaire politique des élites comme l'un des piliers de la culture politique du pays depuis Portales. Cette autorité se fonde en effet sur la réappropriation d'un autoritarisme illustré qui remémore l'époque du tri-ministre (Ortiz, 2006). Un tel héritage colonial qui privilégie l'ordre et la stabilité politique sur l'exercice même de la démocratie va reporter sur son image la confiance des entrepreneurs et la consécration de sa figure de grand homme d'État. De cette façon, cette génération de politiciens reprend la place qu'elle avait perdue après la chute du gouvernement d'Allende et surmonte le traumatisme de « cesser d'être des dieux » (Tironi, 1984), dans le sens d'avoir été évincée des sphères du pouvoir par la relégation et l'exil.

Sur le plan économique, la conduite semble irréprochable malgré la baisse des résultats macroéconomiques par rapport aux gouvernements précédents. L'approfondissement de la *néolibéralisation* ainsi que l'implantation du *néo-portalianisme* vont renforcer la conception du système qui fait référence à celui-ci comme le mécanisme de restitution du pouvoir des élites (Harvey, 2005). La stratégie politique est de se rapprocher de l'élite politico-économique afin de démontrer son adhésion au modèle (Mella, 2011).

Le néolibéralisme adopte la forme néo-structuraliste qui conçoit l'État comme le régulateur des imperfections du marché ainsi qu'un protecteur des plus démunis. L'État participe à la régulation du marché mais ne le supprime pas (French-Davis 1988, en Camargo, 2007). Le modèle de croissance en égalité, continuité du modèle de croissance en équité, devient alors une formule modernisatrice néo-structuraliste qui suit l'opération légitimatrice du modèle, initiée en 1990 (Camargo, 2007). Cette formule signifie la clôture des possibilités imaginables et l'adoption du modèle comme unique possible ; dans ce cadre, l'égalité ainsi que l'équité deviennent des objectifs techniques, dépourvus de tout caractère de confrontation et placés hors de toute lutte politique (Ibid.).

Le projet est revitalisé grâce aux composantes du plan d'inclusion des plus démunis, notamment à travers des garanties établies sur le plan de la protection sociale qui répondent à la dette sociale de la CPD, sans altérer le système. On observe ainsi le nouveau tour que prend l'opération légitimatrice qui, outre le fait de mettre fin à plusieurs des enclaves autoritaires de la transition, aborde les enjeux du politique sous le prisme de la protection sociale.

De son côté, lorsque M. Bachelet arrive à *La Moneda*, les espoirs des secteurs progressistes vont alimenter le principal pari de la présidence. En effet, cette candidature porte, d'une certaine manière, les attentes de ceux qui ont été nommés les « auto-flagellants », autrement dit les socialistes qui revendiquent toujours le projet de démocratisation sociale et économique qui avait mobilisé leur participation au processus du NO puis à la CPD.

Sa candidature devient un phénomène politique car elle naît du vide de la CPD. La rénovation de l'image du bloc à partir de la figure d'une candidate femme et éloignée des élites traditionnelles, donne un nouvel espoir aux partis de la coalition (Garretón, 2011). Malgré une campagne fondée sur un axe de citoyenneté et de parité de genre, la candidature de Bachelet est une décision strictement partisane, pactisée au sein de la CPD (Ibid.). Dans ce sens, le gouvernement de Bachelet (2006-2010) est traversé par plusieurs contradictions. Au profil citoyen négocié stratégiquement par la CPD, on peut ajouter la contradiction par rapport à la tension technocratique/politique qui existe entre le discours et la pratique de Bachelet. En effet, pendant sa campagne, elle développe un discours anti-technocratique alors même qu'elle forme son cabinet en prenant appui sur une alliance avec *Expansiva*, le bureau des think-thanks réunis aux États-Unis, pour technocratiser la politique chilienne.

Sur le plan économique, la gestion Bachelet, très efficace, permet de gérer la crise de 2008 sans mettre en danger le modèle, grâce aux mesures prises par Velasco, ministre du Budget et leader d'*Expansiva*. Pendant cette période, le modèle se renforce donc à partir de mesures techniques mises en place depuis le niveau central ; il démontre ainsi que le technocratisme devient la composante structurelle du *bacheletisme* (Silva, 2007).

Pourtant, ce gouvernement n'arrivera pas à établir un agenda clair pour la constitution d'un État de protection sociale qui concrétise la continuité avec le président précédent. Depuis le début de la période, même si la notion de protection est au cœur de son programme de gouvernement, elle ne s'ancre pas dans un référent concret de politique publique (Garretón, 2011). Il s'agit d'un slogan promu par l'administration Bachelet, qui porte son empreinte personnelle et qui, au-delà des continuités structurelles, développe une nouvelle stratégie des socles de protection, en lien avec les directives de la Banque Mondiale. Suite à la proposition d'État social installée par Lagos, la période de Bachelet reprend la formule et met en place un système de socles de protection sociale pour les plus démunis. La conception de Bachelet combine la perspective d'égalité d'opportunités avec un ciblage sophistiqué qui focalise soit par rapport à certaines populations soit par rapport aux prestations. C'est cet aspect que nous aborderons en détail dans cette partie.

Ainsi Bachelet construit sa popularité sur la création dudit système de protection sociale ainsi que sur le développement d'un style maternel et d'une sensibilité proche des intérêts des personnes. La notion de morale des gouvernants, de devoir en matière sociale et l'aspect insupportable de la misère se superposent à la stratégie de technicisation des dispositifs d'aide et de multiplication d'initiatives hautement complexes. On observe donc pendant ce mandat : d'une part, l'installation d'un style de grande sensibilité et très médiatique, d'une autre, la tension entre l'orientation sociale-démocrate du discours politique et la direction économique néolibérale, en d'autres termes, la tension entre politique-technocratie.

Ces aspects caractérisent non seulement un gouvernement dont le taux de popularité sera élevé mais aussi l'effondrement de la CPD, 20 ans après la sortie pactisée de la dictature (Garretón, 2011). Dans ce cadre, il importe de signaler une gestion erratique des différentes crises : la crise économique 2008, la crise de l'éducation, la crise des travailleurs en sous-traitance, entre autres. Le seul objectif clairement identifiable est non seulement de ne pas remettre en question le modèle mais surtout de le perfectionner.

Ainsi, la CPD atteint son objectif de légitimer le modèle économique de la dictature en sacrifiant son capital politique. La coalition se brise et perd sa place dans la conduite politique du pays à cause des différentes fractures entre les secteurs qui s'étaient réunis pour récupérer la démocratie. L'œuvre de la CPD finit de rendre le modèle intouchable avant de le redéposer entre les mains de ses parents biologiques.

Dès son arrivée au pouvoir, Piñera annonce la priorité de son gouvernement : réactiver l'économie post-crise et renforcer le système des économies fiscales.

Il n'y a rien d'étonnant à cela si l'on prend en compte le fait que Piñera est l'un des entrepreneurs les plus riches du pays et de la planète, selon la classification du magazine Forbes (2014). Sa famille est à la tête de nombreux secteurs d'activité du pays ainsi qu'à l'origine de l'implantation du modèle pendant la dictature. Son frère José Piñera est l'un des leaderships des Chicago Boys.

Piñera se trouve confronté au défi de se légitimer face à la population comme un homme d'État et de faire oublier son image d'entrepreneur. Il est le représentant indiscutable du pouvoir économique qui essaie d'amener l'entreprise de la gestion publique vers la réussite. Pour cela, il propose de faire face aux défis socio-politiques en approfondissant la perspective technocratique mise en place par la CPD. Pour ce président formé à Harvard, la technocratie est l'outil principal de la gestion du social. Il place donc à la tête de son gouvernement des équipes techniques qui, tout en respectant les contingents politiques, essaient d'appliquer les règles de la science de l'économie au monde politico-social.

Cette offensive technocratique a comme premier but la réussite de la reconstruction post-tremblement de terre. En effet, les critiques par rapport à la lenteur du processus ainsi qu'à la qualité des logements vont miner les quatre années de gestion Piñera. Il devra ensuite faire face aux mouvements sociaux qui finiront par éroder sa popularité : la longue mobilisation pour l'éducation et le *Magallanazo*. Au bout de deux ans de gestion médiatique-technocratique du gouvernement et la chute du taux d'approbation à 23%, c'est au tour de la vieille-garde de la droite de prendre les rênes de l'affaire. Les dirigeants des partis de droite (Rénovation Nationale et l'Union Démocrate Indépendante) ainsi que des visages vedettes de la dictature vont investir les bureaux de *La Moneda* et conformer les nouveaux cabinets politiques (Avendaño, 2013). La gestion politique reprend la voie plus classique, le volet économique garde la prééminence et les réformes des systèmes de protection tels que le SENAME sont stoppées. Quant au système de protection sociale mis en place par Bachelet, bien qu'il ne soit pas abandonné, les investissements y seront inférieurs et l'accent est surtout mis sur les transferts directs. Dans ce contexte, la droite évalue positivement les résultats de la période sur le plan économique. En revanche, sur le plan politique, la coalition n'est pas parvenue à installer un imaginaire de droite qui mette en valeur le développement économique d'un État subsidiaire des libertés économiques. (Libertad y Desarrollo, 2014).

3. Démocratisation sociale et économique : la dette inéluctable

Bien que nous ayons placé les différentes étapes de l'administration du modèle sur un continuum, nous tenons à différencier les accents qui imposeront certaines inflexions à l'inertie observée pendant la transition. En effet, depuis sa campagne présidentielle, l'on observe que Ricardo Lagos met des distances avec les discours que la CPD avait tenus jusqu'alors, en ce qui concerne la croisade modernisatrice. Sa campagne ainsi que son agenda vont souligner clairement le besoin égalitaire du processus modernisateur et la dette en matière de démocratisation sociale et politique.

Sur le plan politique, Lagos propose des réformes de la Constitution de 1980 - cadre institutionnel de la démocratie imposé par la dictature - qui finiront par supprimer la figure des sénateurs à vie. Rappelons que c'est également pendant ce mandat que le caractère inamovible des généraux des forces armées sera révoqué.

Quant au processus de démocratisation sociale, pendant cette première présidence de la période, on constate des avancées importantes telles que la promulgation de la loi du divorce, la création des Tribunaux de familles, la suppression de la censure cinématographique, la séparation de l'aide sociale à l'enfance à partir de la loi de Responsabilité pénale juvénile et l'allocation chômage (Ortiz, 2006). De plus, pour résoudre la dette de l'État en matière de violations des droits de l'homme, Lagos demande la conformation de la Commission Valech, qui enquêtera sur les crimes de torture, prison et exil et reconnaitra 28.459 victimes des crimes de lèse humanité, dont 1244 mineurs (Rapport Valech, 2004). À la suite de la publication du rapport de cette commission, l'État mettra en place une politique de réparation pour les victimes.

Par ailleurs, le discours sur la modernisation cède progressivement la place au discours sur l'approfondissement de la démocratie, tant sur le plan politique que socio-économique. À son tour, Bachelet renforcera cette dimension, tout en soulignant l'importance de la croissance économique et de l'intégration internationale. L'égalité de genre constitue le slogan le plus puissant dès le début de sa période, d'où des initiatives importantes dans ce domaine, telles que la création de centres de prise en charge des victimes de violence conjugale, l'augmentation de la couverture des troubles de santé mentale, la parité des postes et des salaires (Gouvernement du Chili, 2010).

Par la suite, le gouvernement de Piñera manifestera la volonté d'approfondir les progrès de la démocratisation sociale et politique. En effet, il démarre son mandat avec la proposition de réformer le système binominal des élections, autrement dit de transformer le régime de participation politique de la dictature. Bien qu'il n'y parvienne pas, il réussit tout de même à faire changer les conditions de participation des électeurs grâce à la mise en place de l'inscription automatique sur les listes électorales et du vote volontaire.

Sur le plan politico-social, Piñera transforme le ministère de Planification sociale en ministère du Développement et reprend le discours de la modernisation sous l'angle de l'inclusion sociale. Dans ce cadre, il met en place le Revenu éthique pour les secteurs les plus défavorisés, renforçant ainsi la conception de l'intervention minimale de l'État et la place de la méritocratie (Libertad y Desarrollo, 2014).

Le déroulement d'un processus graduel de démocratisation de certaines conceptions de la société et de l'appareil institutionnel hérité de la dictature, aura lieu tout au long de la période de consolidation du modèle. Ce processus est accompagné de l'augmentation de la demande et de la contestation sociale, à partir des années 2000, ainsi que de l'augmentation de la compétitivité électorale qui a pour conséquence la fin du soutien inconditionnel à une CPD vue comme le gestionnaire historique de la démocratie. Dans ce sens, on peut dire que la partie de

la dette de démocratisation socio-économique et politique que la transition n'a pas réglée commence à miner les fondements de la confiance qu'une part importante de la population a placée dans la CPD. Force est de constater une dissolution graduelle du clivage autoritarisme/démocratie qui définissait les luttes politiques et la reconfiguration des partis depuis les années 1980. À ce sujet, Agüero et Tironi (1999) observent un déplacement de ce clivage traditionnel vers une personnalisation des préférences, par-delà les adhésions politiques, conséquence du retrait de l'État de la vie sociale et de la place prédominante laissée au marché. En effet, si l'on compulse les registres de participation électorale, on trouve qu'en 1989, 84,6% de la population en âge de voter s'est exprimée à travers les urnes, chiffre qui descend à 70,1% en 1999 et à 56,7%, en 2009 (Contreras et Navia, 2013).

Au phénomène de la diminution de la participation électorale s'ajoute l'augmentation exponentielle de la contestation sociale. La demande liée à l'éducation, sans aucun doute, va déstabiliser le début des trois gouvernements analysés ainsi que les bases institutionnelles du système éducatif hérité de la dictature et géré par la CPD. L'agenda suivi dans ce domaine représente un créneau de conflit pour les trois administrations de cette période. Sans conteste, la mobilisation sociale se manifeste sur plusieurs fronts à partir des années 2000 et met en conflit le rôle de l'État face au modèle (OSAL Chili¹⁴⁰). Si les réponses sont diverses, le rapport de l'État à la demande sociale démontre une continuité intrinsèque avec la matrice de traitement des conflits implantée depuis les années 1980, autrement dit une réédition du modèle néoconservateur (Contreras, 2006) et de la répression policière. Ainsi, les différents gouvernements vont mettre en place des solutions politiques aux conflits, surtout orientées vers la recherche de consensus avec la base des partis, par le biais d'instances de dialogues, marquées par une sous-représentation sociale et un caractère clairement élitiste.

Quant aux réponses de l'État, elles sont variées. Lagos propose des instances de dialogue, en particulier lors du conflit de l'éducation, mais impose d'abord la démobilisation des étudiants, des professeurs et des travailleurs de la CUT (Centrale Unitaire de Travailleurs). Pour sa part, Bachelet propose la composition de Commissions consultatives présidentielles (CAP) pour aborder les conflits les plus complexes, notamment dans le domaine de l'éducation et pour le conflit des travailleurs du cuivre en sous-traitance, d'où émergeront des réformes de lois. De son côté, Piñera reprend la même formule - un dispositif auparavant utilisé par la CPD - lors du

¹⁴⁰ Les données sur l'augmentation de la contestation sociale sont fournies depuis l'année 2000 par l'Observatoire Social de l'Amérique latine OSAL, CLACSO. <http://www.clacso.org.ar/institucional/1h1.php?idioma=>, consulté le 04/08/2014.

conflit étudiant, en proposant une « Table de Dialogue » qui n'aboutira pas et ne permettra pas au gouvernement de contrôler les manifestations.

Pendant cette période 2000-2013, la stratégie utilisée pour aborder la contestation sociale résulte de la combinaison du « bâton et de la carotte », c'est-à-dire de Dialogue plus Répression, réponse qui obéit à la tendance de criminalisation de la contestation sociale observable dans certains pays de la région à partir des années 1990 (Svampa, 2007). Ainsi, la sécurisation des conflits sociaux, la naturalisation du social et l'intégration par la voie du marché sont-elles consacrées comme la formule de la consolidation néolibérale pour faire face à la demande sociale.

Dans ce cadre, l'émergence d'une réponse politique qui stabilise le modèle, notamment sur le plan de la gestion du social et de la protection, devient un impératif. L'État de protection sociale s'installe comme la solution face à la dé-protection immanente du système. L'État social revisité, donc résiduel-majoré, deviendra autant la clé de la gouvernance du mécontentement social que celle de la légitimation du modèle de démocratisation sociale par le biais du marché.

3.1 L'opération re-légitimatrice

Dans le cadre de la consolidation du modèle politico-économique, la notion de protection sociale prend une place importante depuis les années 2000. L'objectif de cette partie n'est pas d'aborder le sujet en détail mais d'introduire plutôt une interprétation du sens de cette dimension dans le projet politique du siècle nouveau.

Face à la crise de représentation que connaît la CPD, face à sa dette inéluctable en matière de démocratisation socio-économique et au retour de la demande sociale, le positionnement de l'égalité comme l'un des piliers du projet sociopolitique des années 2000 semble une conséquence logique. La revitalisation du modèle demande la re-légitimation des mécanismes d'intégration. Dans ce cadre, l'émergence d'un État de protection néolibéral oblige à repenser le rapport entre l'État et la société civile. La protection sociale émerge comme un besoin individuel de base ainsi qu'une réponse aux nouveaux risques des sociétés de marché, notamment dans le monde occidental européen. Cependant, la réalité de l'Amérique latine, éloignée de cette configuration, est également distante du sens même de la protection.

Sur le continent, notamment dans le contexte chilien, la tension entre la mise en œuvre des mécanismes de solidarité sociale institutionnalisée et la perspective de contention/cooptation sociale, sont les deux côtés de la médaille. La construction des systèmes de protection sociale

résulte donc d'une dynamique de gestion du social tiraillée entre les élites conservatrices, les élites progressistes et certaines conquêtes des mouvements sociaux, notamment à partir des années 1990 au Chili, sous l'angle de la lutte contre la pauvreté. Ainsi, la conception des droits sociaux, loin de constituer le cœur du débat, n'est que timidement présente. Le défi des élites est de contrôler la pauvreté qui met en danger la croissance et la stabilité sociopolitique (Salazar, Pinto, 1999).

La configuration d'un modèle de relations entre l'État, le marché et la société civile à partir de l'implantation du néolibéralisme au Chili, ne fait pas qu'effacer les dynamiques de tensions sur la construction de la protection sociale. Elle inaugure également un processus historique, d'abord par la force puis par le consensus, où le rôle de l'État face à la population change ainsi que le rapport de la population elle-même à ses demandes envers l'État. Dans ce sens-là, le processus de marchandisation/dé-marchandisation permanente que l'on observe dans les services de protection sociale pendant les années post-dictature, notamment les initiatives observées pendant la période 2000-2013, obéit au contexte marchand recadré par le modèle néoconservateur décrit par Lechner (2006). Il configure une société sous tension entre l'étatisation et la marchandisation des droits, ce qui a été appelé la « stratégie de la minorité consistante » (Op.cit.) nous montre que la force n'est pas la seule façon d'établir l'ordre ni de configurer le rapport entre les acteurs, mais que les mécanismes de légitimation du modèle d'organisation sociétale jouent aussi ce rôle.

Ainsi, dans la configuration sociétale qui émerge de l'organisation marchande implantée par la dictature et légitimée en démocratie, l'État joue un rôle marginal, bien que croissant, dans la protection sociale des individus. Dans cette donne, les sujets interpellent les espaces du lien social classiques, tels que la famille, sans sur-solliciter l'État par la demande sociale, malgré la contestation émergente. De cette façon, on observe qu'au Chili, le poids de la famille dans la sphère de la protection est placé au cœur de la conception d'assurance des risques, au point de devenir le pilier social du Chili néolibéral (Araujo, Martuccelli, 2012), remplaçant la figure protectrice de l'État. Donc, même si dans le discours, l'on observe des avancées dans la construction d'une perspective de protection sociale fondée sur le rôle de l'État, la société chilienne reste très attachée à sa conception traditionnelle en raison des processus d'individuation croissants, provoqués par la légitimation du modèle sociopolitique et économique (Ibid.).

Ce phénomène permet justement la proposition d'un concept minimaliste, ambigu, restreint, à l'image de celui qui est proposé à travers les programmes fortement ciblés de Lagos, du système de protection sociale de Bachelet et du Revenu éthique de Piñera. L'État joue un rôle

compensateur qui repose sur le principe de dissociation des sphères du social, du politique et de l'économique (Rosanvallon, 1995). L'appel au social apparaît comme la revitalisation discursive des décalages de l'ancien État-providence européen liée à une certaine nostalgie des imaginaires socialistes. À l'opposé, l'action concrète se construit selon un paradigme technocratique qui cible les plus vulnérables pour assurer un modèle de dépenses minimales et efficaces, capable d'insérer les individus à la vie économiquement active et de garantir des taux intéressants de retour fiscal, sous le regard d'un État investisseur qui prépare plus qu'il ne répare (Esping-Andersen, Palier, 2008). Ainsi, l'équité puis l'égalité sont des objectifs techniques dans un paysage d'inégalités légitimes.

La protection sociale, vue sous cet angle, instrumentalise le discours des droits pour sophistiquer le ciblage des politiques sociales et de la gestion efficace de la pauvreté afin de construire une perspective citoyenne. C'est pour cela que ce modèle ne pose pas de contradictions à la gestion de Piñera, malgré les différences politiques avec ses prédécesseurs, même si son gouvernement va ralentir les initiatives pour se concentrer sur les transferts directs. L'État de protection sociale semble donc constituer le retour à une opération re-légitimatrice et la source d'irrigation du néolibéralisme chilien du nouveau siècle.

Chapitre 14

La reconfiguration du social sous le signe de l'égalité des chances

Le XXI^e siècle marque donc au Chili l'arrivée au pouvoir des socialistes rénovés. Le gouvernement de Lagos redéfinit la formule de la croissance avec équité qui avait orienté le traitement du social pendant la transition, en remplaçant la méthode néolibérale de justice sociale par la notion de croissance avec égalité. Dorénavant, le cours de l'État social minimal dépasse les approches classiques pour mettre en place une approche moderne, sophistiquée et fortement technicisée, qui présentera des accents différents selon chacune des administrations de la période de consolidation. En effet, la période de la consolidation démocratique se caractérise sur le plan social par la transformation de la stratégie traditionnelle de lutte contre la pauvreté dans le cadre de l'État subsidiaire. Il s'agit désormais de mettre en œuvre une stratégie de socles de protection sociale qui intègre une vision plus intégrale des droits et des garanties par rapport au marché de l'emploi, dans le cadre d'un État résiduel majoré, également marchand mais plus actif concernant la protection des populations exclues.

Tout d'abord, la perspective de la protection, incarnée par les représentants de la CPD, cherche à rassurer les citoyens et les entrepreneurs en faisant du précepte de la troisième voie la clé de la période : l'égalité au centre de la politique mais pas à tout prix. Ensuite, la droite au pouvoir met en place un système de garanties marchandes et conditionnées pour les plus démunis ainsi que des dispositifs d'assistance fondés sur la méritocratie. Ainsi, cette période globale s'avère particulière : elle représente la consolidation démocratique du modèle politico-économique dans la mesure où il s'agit de montrer l'unité autour du projet. Des socialistes aux libéraux chrétiens, la priorité est la même : la croissance économique accompagnée de mécanismes d'égalité des chances est érigée en clé de la politique. La dette sociale, quoique non réglée, se transforme en défi égalitaire : une égalité de concurrence, une égalité d'intégration marchande. Tout au long de ces 14 ans, les trois gouvernements post-transition vont proposer des voies sociales pour faire face au pari d'intégrer le plus d'individus au marché. À partir des restructurations de la gestion globale du social, nous analyserons ci-dessous les axes de

développement de cette période. Ce chapitre s'organise en trois parties. La première présente une analyse de la philosophie de l'État social mis en œuvre pendant la période. Nous exposons ensuite les principales composantes du Système de protection sociale. Finalement, la troisième partie aborde les tensions provoquées par cette nouvelle rationalité du social.

1. De l'État d'exception à l'État de protection

Tel que nous l'avons anticipé dans la section précédente, la discussion sur le rôle adopté par l'État en termes de protection sociale et de droits sociaux, semble présenter des fissures qui poussent à développer une nouvelle opération légitimatrice pendant la période de consolidation. Le modèle marche sur le plan économique, certes, cependant, sur le plan social et politique, la démocratie consensuelle souffre de malaises.

Au-delà du fait indiscutable de la diminution de la pauvreté ainsi que de l'amélioration des indicateurs de développement humain grâce aux politiques sociales appliquées à partir de 1990, il ne faut pourtant pas négliger le caractère processuel de ces résultats. Les premières années d'installation du modèle représentent la période la plus dure et la plus lourde de sa mise en place, car elle implique une rupture, plus ou moins importante, des logiques des institutions et des traditions de relation sociale entre les individus, puis entre eux et l'État. Cette période d'obscurantisme politique, de crises économiques et de fracture culturelle, pose les bases du système de vie implanté, dont le prix social est élevé. Ensuite, la légitimation du modèle à partir de l'opération de « lutte contre la pauvreté » développée pendant la période de transition, permettra d'appliquer des mesures correctrices à ce qui est vu comme des déviations du progrès, donc réparables. L'investissement en infrastructure, en formation ainsi que le réajustement des transferts monétaires, donneront des résultats quantitatifs sur le plan sociopolitique.

Sous cet angle, la période actuelle de consolidation démocratique du modèle entrera en scène pour restaurer graduellement l'équilibre des rapports entre l'État et la société, au-delà des populations en détresse. Il s'agit de la maturation d'une rationalité globale qui s'installe avec le modèle. Les réajustements dans les rapports de forces entre les différents acteurs du processus se placent ainsi plus comme un moteur que comme un obstacle à l'implantation du modèle. Cela veut aussi dire que les élites politiques, le secteur entrepreneurial, le monde associatif, la société civile, les familles, les individus, sont en permanente construction de leur rôle et de leur positionnement face au modèle de société, face au « projet de développement ». Pendant les

quelques 30 années précédant la mise en place de la rationalité néolibérale, ces différents « mondes » sociaux vont manifester des continuités ainsi que des fissures, autant d'éléments qui font partie du processus et qui vont mener aux reconfigurations du modèle pendant cette période, notamment sur le plan social.

Dans ce contexte, l'on observe l'arrivée du nouveau siècle comme une opportunité concernant la sphère de la démocratisation sociale. L'espoir restreint et l'action sociale, tous deux soumis au joug de la gouvernance - deux symboles de la transition -, vont ancrer le besoin de rendre le modèle si ce n'est plus égalitaire, au moins plus vivable. Il ne s'agit plus de combattre la pauvreté mais d'affronter la précarité et la fragilité croissantes et constantes d'une partie importante de la population, du fait de la stratégie de marchandisation générale. L'approche de la vulnérabilité s'impose sur l'approche du risque social et de la pauvreté qui orientait la politique jusque-là.

L'exposition nue au marché, censée être suffisante pour se munir des mécanismes de développement et de protection n'est plus gérable. Le retrait de l'État du rôle d'assureur, outre la privatisation du monde social, à savoir la communauté, les organisations sociales et la famille même, provoqueront la sensation de dé-protection et d'abandon qui précarise le vivre. Ainsi les manifestations multiples qui émergent à partir de l'année 2001, au sujet du prix du billet de transports, de l'accès au transport en commun, des conditions de travail, des conditions du système de santé ou de la nature du système d'éducation, se présentent comme de points d'inflexion par rapport à la configuration minimale de la dimension sociale dans la démocratie néolibérale. On observe un malaise par rapport au « système », source de toute détresse et entité surpuissante de la nouvelle donne. Une critique transversale à l'ordre néolibéral structure les discours d'individus qui se trouvent à des positions sociales et politiques très éloignées, voire antagoniques, érigeant un commun dénominateur de la société chilienne post-dictature (Araujo et Martuccelli, 2012). Il s'agit d'une critique qui a pour cible la marchandisation de la vie sociale et les inégalités (Ibid.).

Ainsi, bien que ce malaise ne représente pas forcément une critique radicale du modèle économique, c'est une insatisfaction quant à la réorganisation du social qui s'exprime de plus en plus à partir des années 2000. La contestation sociale montante à cette époque configurera un nouveau rapport de forces entre l'État et les individus, d'une part, et entre l'État et les divers secteurs sociaux, d'une autre.

L'exigence d'une plus grande présence du niveau central dans la régulation active de l'accès aux prestations sociales ainsi que la revendication progressive de la notion de système de droits sont les deux axes qui organisent la demande sociale. Faisant écho au discours égalitariste de

la troisième voie ainsi qu'à celui de la formule des libéraux qui va de Rawls à Sen, la reconstruction d'un État plus soucieux de préserver sa population s'impose comme une nécessité. Un État qui prépare pour la concurrence et qui protège des risques ceux qui sont le moins autonomes (donc les moins dépendants du marché) ; un État qui puisse répondre au besoin d'amélioration des défaillances du modèle et de solutions à la situation de fragilité de la population face au marché.

L'esprit de la post-transition, qui était marqué par la restriction permanente et la gouvernance présentée comme l'horizon normatif du modèle post-dictatorial, est battu en brèche par le changement générationnel. La contestation sociale et l'appel à exiger une action claire de l'État en matière sociale vont positionner cette période de consolidation du modèle en termes de perfectionnement de la fonction sociale régulatrice de l'État. Le débat sur la protection sociale et les prestations des services les resignifie dans le cadre du discours des droits sociaux et de l'égalité des chances. Il donnera lieu à une série de transformations de la politique sociale qui permettront ainsi de resignifier également la place de l'État concernant la gestion du social.

1.1 La politique des socles

Quand Lagos arrive au pouvoir, son slogan « croître avec égalité » remplace l'horizon de l'équité par celui de l'égalité. Par la suite, les gouvernements de cette période (Lagos, Bachelet, Piñera) se caractériseront par des réformes en matière sociale et institutionnelle qui vont installer la notion de protection sociale à l'horizon de la politique sociale.

Sur un plan général, on observe notamment : la création des Tribunaux de famille, l'égalité légale pour les enfants nés hors du mariage, la loi autorisant le divorce, la réforme de la procédure pénale, la loi de Responsabilité pénale juvénile (qui établit un système pénal pour les adolescents dès 14 ans en dehors du système de protection du SENAME), la création d'une assurance chômage, parmi les réformes les plus significatives. L'accent du discours et des politiques est mis sur l'égalité : de genre, des opportunités, d'accès aux droits. Quant aux cibles de la politique sociale, c'est la famille qui va être positionnée comme l'agent médiateur privilégié entre les individus et la société, notamment face au marché. La famille représente une institution mais aussi un espace de médiation pour promouvoir l'intégration des personnes (Núñez, 2006) ; elle devient, de cette manière, un focus d'intervention sociale et économique. C'est à partir de cet espace de la famille, pris comme acteur privilégié pour promouvoir

l'intégration au marché, que les gouvernements de Lagos et de Bachelet vont articuler le Système de protection sociale. Ce système sera ensuite renforcé par l'administration Piñera, prenant des accents plus marchands en ce qui concerne la conditionnalité des droits.

Le Système de protection sociale est proposé comme un mécanisme de minima sociaux adressé de façon différentielle aux populations, plus vastes ou plus restreintes, selon leur secteur d'intervention. Il s'agit d'un système complexe de prestations sur le plan de l'extrême pauvreté, de la retraite, de la santé et de l'éducation initiale, qui établit des garanties sous condition soit de ressources soit de système d'affiliations, avec des prestations différenciées pour la population la plus démunie. Le système né en 2002 avec la mise en place du *Chili Solidaire*, se légalise en 2009, suite à la mise en place de la réforme de prévoyance sociale et du programme *Le Chili Grandit avec Toi*. Il s'agit d'un modèle de protection progressive qui élargit ses marges d'action sur la durée. Il connaîtra des réformes jusqu'en 2011. Sandra, ancienne ministre de la Santé pendant l'administration de M. Bachelet et experte en santé publique, explique : « *La protection sociale se présentait graphiquement dans le gouvernement de Bachelet, comme un puzzle où s'encastrent toutes les différentes politiques sociales. Depuis Le Chili Grandit avec Toi jusqu'à la santé du travail, les retraites, etc. C'est-à-dire, on voulait constituer un engrenage de sécurité sociale pour les habitants du pays.* »

Le but de ce système est d'installer un ensemble de mesures qui puissent garantir aussi bien un revenu minimal que l'accès aux services sociaux essentiels pour les personnes les plus défavorisées. Bien que le système soit né en 2002, il obéit aux lignes directrices qui donneront lieu en 2011 au document intitulé « Socles de protection sociale pour une mondialisation juste et inclusive » du Bureau International du Travail. Ce document présente ses recommandations aux pays pour installer des systèmes de socles adaptés à chaque réalité. La présidente de la Commission qui élabore ce document est M. Bachelet. Dans ce cadre, la politique de socle conçoit la « *croissance économique comme le meilleur moyen de créer un espace fiscal qui puisse être utilisé pour la protection sociale* »¹⁴¹. Ainsi, l'objectif du socle est de promouvoir l'activité économique à partir du lien entre les politiques sociales et les politiques d'emploi, afin d'éviter la dépendance du système et d'encourager l'intégration au marché du travail (Ibid.).

On le comprend, l'objectif final est de rendre les individus productifs pour qu'ils puissent, à partir de la protection initiale fournie par l'État, intégrer le marché du travail et, ainsi, devenir

¹⁴¹Bureau International du Travail, *Socle de protection sociale pour une mondialisation juste et inclusive*, Genève, 2011, pp. 29.

dépendants du marché pour l'accès aux services. Bien que les socles envisagent une dimension de protection sociale à partir de garanties sociales, il s'agit *in fine* de rendre les individus autonomes des services de l'État. Ainsi, les gouvernements de la période de consolidation vont amener la politique sociale sur le plan des socles sociaux qui permettent de promouvoir des garanties sociales de base, sous l'angle de la croissance économique et de l'intégration au marché. On observe donc la mise en place d'une citoyenneté qui associe la démocratisation sociale à l'intégration économique, en créant un système social qui fonctionne sur la régulation du marché.

Nous allons maintenant présenter une lecture des orientations principales des politiques sociales pendant la période analysée, notamment organisées autour du Système de protection sociale.

2. La protection dans les limites des socles

2.1 Système de protection sociale

La notion de système de protection apparaît en 2002, en lien avec la création du Système intersectoriel de protection sociale, pour surmonter la pauvreté, la vulnérabilité et les inégalités, loi N° 20.379. Ce système se développe progressivement dans les domaines de la lutte contre la pauvreté, du développement des enfants, de la prévoyance sociale et du revenu social.

Ce système intersectoriel est composé de sous-systèmes visant la prise en charge d'un groupe de familles ou de personnes, de caractère homogène, repérable et socio économiquement vulnérable, déterminé par des instruments de mesures.

- 1) Ces sous-systèmes doivent concevoir et réaliser des actions et des prestations sociales qui requièrent la gestion intersectorielle de différents organismes publics pour une mise en place, municipale dans la plupart des cas.
- 2) Il est impératif d'envisager des procédures de mesure et d'évaluation, au moins des résultats tels que la couverture des prestations, le ciblage et la qualité en créant un mécanisme d'information des études de coût-effectivité réalisées par des tiers externes. Finalement, chaque sous-système doit envisager des mécanismes de retrait graduel des bénéficiaires du sous-système.

Le système de protection sociale composé par ces sous-systèmes remplace l'ancien Réseau social et devient le Réseau *Protège* sous le mandat de Michelle Bachelet. Il s'agit d'une architecture de réseaux de prestations qui permettra de visualiser l'ensemble des bénéficiaires existants dont une famille profite, en créant un plan de suivi global qui rendra plus effectifs tant la coordination des acteurs que le retrait de l'accompagnement. Sur un plan général, le Système de protection sociale permettra de rendre la présence de l'État visible et efficiente dans les situations des familles ciblées, en modernisant le système de suivi du ciblage à partir de la nouvelle gestion en réseau des prestations déjà existantes. Nous proposons ci-dessous une étude des deux sous-systèmes principaux : *le Chili Solidaire* et la Retraite Solidaire. Le programme *Le Chili Grandit avec Toi*, sous-système vedette de l'administration Bachelet, sera analysé en profondeur dans le chapitre consacré à la santé.

Le Chili Solidaire

La diminution des chiffres de la pauvreté et de l'indigence est une préoccupation majeure depuis le premier gouvernement de la CPD. Pendant la décennie des années 1990, ces indicateurs présentent des diminutions importantes des revenus et de l'accès au panier alimentaire de base. Cette politique de lutte contre la pauvreté adoptée pendant la transition est perfectionnée à partir du gouvernement de Lagos puis elle prend une autre emphase en s'ouvrant sur la dimension des droits et des socles de protection. Bien que la pauvreté diminue de façon significative jusqu'à l'année 2000 (20,6% de pauvres et 5,7% d'indigents) et continue à diminuer pendant la période 2000-2014 (avec une brève hausse en 2009, en raison de la crise financière de 2008), les chiffres concernant le taux d'indigents ainsi que le Gini ont tendance à se stabiliser et à diminuer légèrement. Toutefois, même si le taux de pauvreté chez les adultes baisse pendant la période de transition, les chiffres sont considérablement plus préoccupants chez les enfants. En 2006, l'enquête CASEN montre que 21,8% des enfants entre 0 et 3 ans et que 20,3% des enfants entre 4 et 17 ans sont en situation de pauvreté, soit respectivement 5,1% et 5,2% de pauvres et d'indigents. À la différence des adultes entre 18 et 29 ans qui représentent 11,4% de pauvres et d'indigents et des personnes de plus de 60 ans qui enregistrent un taux de 7,5%.

La préoccupation de faire face à la situation de pauvreté depuis un autre angle, caractéristique de cette période, répond surtout à l'incapacité des instruments mis en place à remplir les objectifs de la politique sociale et à faire face à la diversité et à la multi-dimensionnalité des situations de pauvreté (Raczynski et Serrano, 2001). Les solutions apportées pendant la période

précédente concernant la diminution des taux de pauvreté n'étant pas intégrales, elles ne semblent donc ni soutenables ni tout à fait pertinentes (Ibid.).

Dans ce contexte, le gouvernement de Lagos met en place le Système *Chili Solidaire* en 2002 et promulgue la loi N° 19.949 du Système de protection sociale des familles en situation d'extrême pauvreté en 2004. Dorénavant la politique sociale contre la pauvreté sera encadrée par ce programme et ses diverses composantes. Il s'agit d'établir un système de prestations garanties pour une population ciblée depuis une approche familialiste qui combine (Serrano, 2005) :

- Des politiques de vie (des politiques de la troisième voie – Giddens) : qui redéfinissent les places et les responsabilités de l'individu et de la communauté, des familles face aux individus, afin de développer *l'empowerment* des citoyens. Il s'agit de créer de mécanismes de soutien et d'opportunités pour que les individus puissent vivre différents styles de vie.
- Des politiques de cycles de vie (Esping-Andersen) : des politiques d'anticipation et d'investissement qui accompagnent les familles tout au long des différents cycles de la vie et de leurs transformations. Le but est de fournir des outils aux personnes pour se défendre du marché ainsi que pour les protéger quand le marché ne fonctionne pas. Il s'agit de rassurer les familles face aux risques de la société actuelle, par rapport aux besoins et aux dangers de chaque moment de la vie.

Bien que la deuxième approche implique une critique de la première concernant le rapport des individus au marché et la perspective de coresponsabilité, *le Chili Solidaire* intègre des éléments de ces deux propositions, dans une tension immanente qui traverse la politique sociale globale depuis 1990. Il s'agit de mettre en œuvre une toile institutionnelle qui comporte des prestations différenciées, des allocations familiales et un accompagnement socio-éducatif pour les familles en situation d'extrême pauvreté. Le programme consiste en un ciblage de la population du premier quintile des revenus puis en un suivi interdisciplinaire de leur processus d'insertion. Il propose une combinaison de composantes d'assistance et de promotion sociale, qui se structurent autour de 4 axes : Soutien familial (accompagnement social) ; Prime de protection à la Famille ; Subsidés monétaires garantis ; Accès préférentiel aux programmes de promotion sociale.

L'un des objectifs est de lier les familles au réseau social-institutionnel existant, notamment grâce à l'accompagnement social. Il s'agit de compléter une liste de garanties dans les domaines les plus basiques (éducation, santé, logement, formation, etc.), suivies par l'accompagnateur

social. Dans ce sens, le système *Chili Solidaire* n'ajoutera pas une longue liste de prestations annexes ou de transformations des bénéficiaires existants, mais il mettra en place une logique de coordination des prestations résiduelles existantes. Il vient reformuler l'organisation de l'État résiduel en majorant la place coordinatrice de l'État entre les divers acteurs impliqués dans la distribution des bénéficiaires, à savoir les associations, les mairies et les différents services publics. *Le Chili Solidaire* obéit à la perspective de protection sociale de la Banque mondiale qui propose d'intégrer des droits de survie par rapport aux cycles de vie (Ibid.). L'unité d'intervention est la famille traditionnelle (parents-enfants) et la femme-mère, l'interlocutrice du programme, ainsi *Le Chili Solidaire* met en place un suivi personnalisé de la famille pour l'insérer dans le réseau socio-institutionnel et transférer des allocations conditionnées sous la forme de prime de protection sociale. Ces primes sont de caractère croissant bien que limité dans la durée. De plus, le système envisage le versement de subsides monétaires légaux, tels que le SUF, la PASIS, la Subvention d'eau potable, la Subvention de pro-rétention scolaire et la Subvention pour la carte d'identité. La famille reste l'unité prioritaire d'intervention ainsi que la principale responsable d'assurer tant les droits que les démarches de l'accès aux droits, renforçant ainsi la caractéristique familialiste de la structure historique de distribution des droits de l'État chilien. La famille en tant que noyau de la protection, assistée par l'État en situation de défaillance dans son intégration au marché, reste l'acteur protagoniste de cette conception des droits de socle.

En 2012, le gouvernement de Piñera promulgue le Sous-système de sécurités et d'opportunités (loi N° 20.595) qui établit le Revenu éthique familial qui remplace *Le Chili Solidaire*, mettant fin au programme mis en place par l'administration Lagos. Le nouveau dispositif, encore dans la logique du système de protection sociale existant, propose de garantir une série d'allocations temporaires de caractère cumulatif, notamment sur le plan de la scolarisation des enfants et du contrôle biomédical. Il se compose de : la prime de protection sociale ; la prime de base familial ; prime pour devoir de contrôle de l'enfant sain ; prime pour devoir de présence scolaire ; prime de réussite scolaire. Ce dernier voucher est particulièrement controversé car il conditionne le transfert monétaire à la réussite scolaire des enfants, responsabilisant donc les enfants de l'obtention ou de la perte des ressources. Carry, experte en politiques de l'enfance et consultante UNICEF, réfléchit à ce sujet : « *Le Revenu éthique met des socles plus hauts et plus de prestations, mais il responsabilise les enfants, car avec la prime de réussite scolaire, l'enfant devient le responsable de ce que la famille touche ou pas la prime... Je me demande ce qui arrive à l'intérieur d'une famille qui a trois enfants mais dont l'un d'entre eux a des problèmes*

de développement et n'atteint pas la place de 30% de réussite imposée pour l'obtention de la prime... »

D'un autre côté, bien que *Le Chili Solidaire* puis le Revenu éthique articulent les actions les plus significatives sur le plan de l'extrême pauvreté/indigence, il existe aussi des mesures spécifiques envers la population en situation de pauvreté. Le gouvernement de Bachelet actualisera la *Ficha CAS* qui s'appellera ensuite Enquête de protection sociale (*Ficha de protección social (FPS)*). Il s'agit d'intégrer la dimension des vulnérabilités à l'évaluation des familles. En 2013, cette enquête sera encore actualisée par le gouvernement de Piñera pour l'assignation du Revenu éthique. La reformulation des dispositifs d'aide résiduelle est en lien direct moins avec la re-conception de cette forme d'assistance qu'avec l'actualisation des dispositifs par la voie de la technocratisation de la gestion sociale.

D'un autre côté, tout en renforçant la place des transferts directs, pendant la période de Bachelet, le gouvernement met en place des primes de soutien financier extraordinaires tels que la prime du mois de Mars (mois de la rentrée scolaire). Ensuite, la dernière administration de la période va réaliser plusieurs initiatives envers les familles les plus pauvres dans le but de faire baisser les chiffres de la pauvreté et de déclencher un processus accéléré de croissance. Le gouvernement de Piñera va modifier la CASEN (Enquête de situation socio-économique) en élargissant la catégorie de la pauvreté sous l'angle des risques et des vulnérabilités. Il va également institutionnaliser la prime solidaire d'aliments en 2012 (loi N° 20.605) adressé au 40% de la population la plus « vulnérable », qui consiste en une prime fixe plus une bonification supplémentaire pour chaque mineur à charge.

En 2014, l'on observe des variations des taux de pauvreté et d'indigence en chiffres absolus : l'extrême pauvreté est réduite à 2,8% et la pauvreté à 14,4%, (Gouvernement du Chili, 2014), phénomène que l'on peut analyser à partir des politiques de transferts et une certaine réactivation du marché de l'emploi.

La mise en place ainsi que l'actualisation du système requiert une forte mobilisation technique des outils de mesure, de suivi et de ciblage pour la bonne marche de ces politiques. La sophistication du ciblage sur les dimensions de la vulnérabilité sociale a également impliqué la mise en œuvre d'une ingénierie sociale de haute spécialisation qui signifie de nouvelles manières de comprendre les services sociaux, dans une logique d'actualisation des techniques de gestion de l'assistance développées tout au long de la période.

Le Système des retraites solidaires

La réforme du système des retraites émerge comme l'une des politiques les plus emblématiques réalisées par M. Bachelet dans le cadre du Système de protection sociale. En 2008, la loi N° 20.255 réforme le système de retraites implanté en 1980 et crée un système solidaire de pensions pour les personnes qui n'ont pas cotisé dans le système de capitalisation individuelle ou qui ont des comptes insuffisants pour assurer leur retraite. Tout comme les principales réformes de l'administration Bachelet, cette initiative obéit aux recommandations de l'instance consultative qui émane du mandat présidentiel pour constituer une commission de caractère technique pour la réforme du système de prévoyance. La CAP, connue comme la commission Marcel, se réunit entre 2007 et 2008 ; en avril 2008, la loi qui réforme le système de retraites est promulguée.

Ce système se compose de la Retraite basique solidaire (PBS) et de la Contribution de prévoyance solidaire (APS) qui remplacent le subsidé PASIS, établi par la dictature, et transforme le transfert d'argent conditionné d'aide légale en droit consacré par l'État.

La PBS est fixée à un montant plus élevé que la PASIS, ajustable par rapport au smic. Ce système bénéficie à 60% de la population la plus démunie du pays, atteignant une couverture trois fois supérieure au subsidé qui la précède. Il est géré par l'Institut de prévoyance sociale, organisme public ancien chargé de la collecte et de la distribution des retraites.

Ce système solidaire intègre la reconnaissance du rôle de la parentalité pour les femmes, en assignant une prime par enfant né vivant au montant total de la retraite.

Le but général est d'augmenter la couverture des personnes placée sous le régime des retraites et d'éviter l'extrême pauvreté de la population âgée, en considérant notamment la précarité inhérente au système de capitalisation individuelle. La Retraite solidaire s'adresse donc aux personnes âgées qui, n'ayant pas ou très peu participé au système de capitalisation individuelle, peuvent accéder à une retraite de base ou la compléter.

Bien que la réforme introduise un axe solidaire, le système de prévoyance sociale chilien continue à se développer sous la logique marchande de la capitalisation individuelle, gérée par des entreprises fortement concentrées (Garretón, 2012).

Néanmoins, cette réforme ne bénéficie qu'aux secteurs les plus démunis de la population âgée et la situation des retraites du système de capitalisation individuelle reste précaire. Ainsi les catégories socioéconomiques qui n'entrent pas dans le plafond fixé n'auront pas de complément public. La réforme ne touche que le secteur des anciens subsidés sans établir de mécanismes ni de régulation ni de complémentarité envers les secteurs en processus de précarisation à cause de retraites insuffisantes.

3. La philosophie des socles efficients et la politique sociale consolidatrice

En guise de premier bilan d'étape, nous sommes en mesure d'affirmer que la révision que nous venons d'effectuer du développement des politiques sociales pendant la période 2010-2014, nous a permis d'observer plusieurs nœuds de continuité et de convergence depuis la décennie des années 1980. L'on constate ainsi certaines fissures du discours et de la philosophie même de l'État néolibéral démocratique, en ce qui concerne les reconfigurations des rapports et des forces entre les individus et l'État.

Il s'agit d'une période où la contestation sociale reprend la place qu'elle a perdue pendant la dictature et qui a été refoulée sous la transition, du fait de l'impératif de la gouvernance. Les manifestations émergentes et la reprise des *Alamedas* nous renvoient vers la configuration d'inconsistances positionnelles, en tant que conception des individus face à la fragilité des situations et des positions, vers une perméabilité individuelle au détriment du social (Araujo et Martuccelli, 2012). La nouvelle donne approfondit la démocratisation du lien social qui permet l'émergence des demandes égalitaires qui s'expriment de façon privilégiée dans les rapports entre les individus et les institutions. Ces demandes sont notamment liées aux sensations de mépris de la part des institutions, où la qualité des services dépend moins d'un statut de droits que de l'accès différencié en fonction de la capacité de paiement, c'est-à-dire des mécanismes marchands (Ibid.).

Dans ce cadre, les institutions et l'espace de l'exécutif déplacent le discours de l'équité adressé à la population en détresse, donc de caractère résiduel classique, vers un discours qui intègre la dimension égalitaire et transversale du droit aux droits. Au-delà de l'architecture institutionnelle, la politique sociale s'imprègne d'un langage de garanties et de défis de récupération égalitaire qui appartient à l'imaginaire citoyen « de l'abri social » dont la dictature avait dépouillé les individus. Ainsi, la récupération du rôle d'interlocuteur de la famille qui renforce la politique sociale de cette période établit une médiation symbolique entre l'État, le marché et la protection et le développement des individus. L'État reconnaît cette institution statutaire de la famille et soutient son rôle d'assureur de protection face au marché.

L'efficacité des services s'impose comme un impératif pour répondre au mécontentement de la population en termes d'accès aux droits et aux effets inégalitaires du modèle, dans le but de déplacer le discours de lutte contre la pauvreté vers un discours de protection sociale. La

technocratie devient désormais l'outil privilégié de cette rationalité néolibérale des droits sociaux et le moyen de réponse politique à la demande sociale.

De son côté, la demande sociale ne se présente pas comme une critique radicale du modèle mais contre les effets inégalitaires et la qualité des services. La notion de croissance avec égalité s'articule donc avec la demande d'égalité des chances soutenue notamment par les couches moyennes, sous un angle méritocratique (Espinoza, Barozet et Méndez, 2012). L'émergence d'un citoyen-client et le déplacement du bénéficiaire des services vers la notion d'utilisateur des prestations, change la donne de la configuration du social néolibéral-démocratique. L'impératif de la qualité déplace en priorité l'accès à des garanties universelles. Le problème est alors moins de payer pour un service que de payer pour un service de mauvaise qualité.

Les politiques sociales de la période, notamment la construction du système de protection sociale, vont fonder leur action sur le principe d'égalité de chances : pour les plus pauvres, les enfants, les plus âgés, les femmes, les jeunes, etc. La pauvreté n'est plus la catégorie qui mobilise l'intervention, ce sont désormais les situations de vulnérabilité ou l'exposition aux risques à cause de la position socioéconomique dans le marché. Le problème qu'il faut aborder n'est plus celui de la survie des populations résiduelles mais celui de leur intégration par la voie du marché ou d'une activité économique. L'État « intégrateur » - qui suppose une politique sociale intégrée aux intérêts de la politique économique (Raczynsky, 1994), s'érige dans ce modèle de protection qui fait face aux vulnérabilités des citoyens les plus démunis, à cause des inégalités naturelles du modèle. Il tente l'intégration économique par la voie sociale, dans une perspective marchande.

Cette conception de la protection sociale liée aux vulnérabilités fait écho à un cadre d'inconsistance positionnelle qui, bien qu'il ne soit pas fondé sur ce concept spécifique de vulnérabilité/précarité, expose les individus à la fragilité d'une position qui dépend des instabilités et de l'absence de protection du monde en cours. La vulnérabilité semble un récit unificateur de la peur collective : la peur des risques, la peur de la mobilité descendante, la peur de l'abandon du marché. La politique d'égalité des chances intervient sur ces vulnérabilités multiples et devient une opération de justice en rendant les inégalités légitimes dans le but de dissocier les actions redistributives (Rosanvallon, 2009).

La politique de protection sociale installe donc la garantie de l'État face aux vulnérabilités des cycles de vie : l'enfance, les personnes âgées, les familles, les femmes. Dans ce récit, la dimension morale du rôle de protection de l'État semble évidente. La garantie des droits devient un devoir moral, la pauvreté devient insupportable.

«Necesitamos dar un salto gigante en protección social: mejores jubilaciones, un seguro de cesantía más generoso y estándares mínimos de salud para todos. Porque es inmoral que tantos chilenos no tengan derecho a enfermarse o envejecer sin caer en la pobreza. Es inmoral que tantas familias de clase media vivan con el temor de que algún evento inesperado les haga perder lo conseguido con largos años de esfuerzo.»¹⁴²

Le débat sort du domaine du politique pour s'imposer notamment dans le domaine de l'éthique. Sur ce plan là, la responsabilité de solidarité et de protection est donc une affaire collective qui ne concerne pas en exclusivité l'État mais qui concerne progressivement les individus et ensuite la famille ; l'État et les organisations de la société civile ; le secteur privé et les entreprises. Nous sommes tous moralement responsables de combattre la fragilité de la vie actuelle et ses risques, nous sommes tous les responsables de combattre la pauvreté et les inégalités.

La co-responsabilisation devant les risques minimise le rôle de l'État face aux droits et face au marché tout en renforçant la voie méritocratique pour assurer la réussite, c'est-à-dire la sécurité sociale. Les politiques de protection expriment une progression vers une logique marchande dans le champ du social qui s'accompagne de l'extension de l'appel à la responsabilité individuelle (Castel, 2009). Ainsi, la protection en soi se décollectivise au bénéfice de l'idée qu'il s'agit d'une prestation qui n'est pas gratuite et qu'il faut mériter (Ibid.).

L'apparition d'un système de protection sociale de socles implique la consécration de la politique subsidiaire sous l'angle d'un ciblage large et d'une co-responsabilisation individuelle et morale face au social. Pour assurer la protection de la population qui n'appartient pas aux secteurs les plus démunis, l'État propose de rendre plus efficiente la gestion des mécanismes d'accès au marché des prestations et des services. Dans ce but, la technicisation des politiques s'implante comme la ligne directrice de l'intervention sociale. Il faut que l'argent destiné au domaine social soit rentable, qu'il s'adresse donc aux populations ciblées et qu'il permette de rendre plus efficaces les services gérés. La technique va orienter l'action dans la mesure où le rôle de l'État dans la protection sociale des individus se déplace vers un rôle de gestion des services et de régulateur de la relation entre le marché et les personnes. La technocratisation de toute la politique sociale implique que la question n'appartient plus au domaine du politique mais à celui de l'administration des ressources investies par l'État dans la fourniture des services, les résultats statistiques et la satisfaction des usagers.

¹⁴²Programme du Gouvernement, Michelle Bachelet, Chili, 2005, p.4.

Cette perspective impose une rationalité de l'action qui positionne l'État comme une entreprise régulatrice de la relation entre les individus et le marché. Sur ce plan, la technique consiste à dispenser les individus du sens des décisions : il s'agit d'une prise de décisions sur les calculs possibles où les opérations fonctionnent sans l'implication des sujets (Gorz, 2004).

Dans ce cadre, le gouvernement est plutôt une activité qu'une institution, qui cherche à mettre en place une rationalité d'individus entrepreneuriaux qui puissent gérer leur vie. Il s'agit donc d'imposer la valorisation de la concurrence et de l'entreprise comme forme générale de la société. Ce processus implique d'implanter une société non pas d'assurés sociaux mais de producteurs indépendants de leur propre sécurité, d'épargnants, de propriétaires, de sujets issus de *l'empowerment* qui profitent de leurs *capabilities*. La grande réussite de cette période consiste donc à consacrer par la voie démocratique cette rationalité de l'action gouvernementale sous le drapeau de la liberté et de la croissance économique.

Dans ce sens, le développement des stratégies de protection de l'enfance sur les secteurs emblématiques analysés dans cette thèse, cristalliseront cette légitimation démocratique du modèle de restructuration néolibérale. La révision des politiques de protection spécialisée, de la santé et de l'éducation, nous amène à réfléchir sur les reconfigurations de la structure historique de l'accès aux droits ainsi que sur les inflexions qui véhiculent la consécration de l'État résiduel-majoré.

Chapitre 15

La réforme de la tutelle et la politique de la consolidation

Le changement de siècle apportera un nouveau souffle aux attentes sur la politique de l'enfance, notamment envers les enfants les plus défavorisés. La rénovation politique de la coalition du centre gauche définira la population infantile comme une priorité du gouvernement central, d'où le Plan et la Politique nationale en faveur de l'enfance et de l'adolescence 2001-2010.

Sur le plan de la protection spécialisée, cette initiative posera des lignes directrices qui permettront un ensemble de transformations institutionnelles tout au long de la période de consolidation démocratique. La création de systèmes de protection sociale fournira également un cadre légal qui changera l'approche que l'on a de ce secteur du social, sans pour autant remettre en cause le modèle mis en place pendant le régime autoritaire.

Dans ce chapitre, nous analyserons le domaine de la protection spécialisée sous l'angle de la consolidation démocratique et de ses transformations en matière de conception de la distribution des droits, à partir de deux axes. Le premier axe propose une révision analytique des réformes survenues pendant les années 2000-2013. Le deuxième axe présente une réflexion sur la conception des droits sociaux mise en place par le nouveau cadre politico-institutionnel et sur les tensions des transformations dans un contexte de perfectionnement du système de gestion de l'enfance pauvre.

1. La transformation institutionnelle : l'enfance en réforme

Sur le registre politique, les notions d'égalité et de droits s'inscrivent dans les discours du social qui guideront les réformes des politiques sociales tout au long de la période dite de

consolidation démocratique. La mise en œuvre de diverses actions et d'une réforme du secteur de la protection spécialisée entraînera une augmentation des ressources destinées au SENAME. En effet, les données disponibles montrent une évolution des dépenses de 50.734 millions en monnaie nationale en 1999, à 116.388.280 en 2007 et enregistrent 151.852.911 en 2011, soit le triple du budget par rapport au début de la période. La mise en place des réformes ainsi que la séparation des voies de protection et d'infraction de la loi augmenteront le budget du secteur de trois fois en 11 ans. Le domaine de la promotion des droits et de la protection reçoit 80.417.532 pesos en 2007 donc plus du budget total du SENAME à la fin de la transition.

Afin d'analyser les implications des réformes sur le domaine de la protection spécialisée, nous distinguerons deux grandes familles de changements institutionnels. Tout d'abord, les réformes du cadre qui reconfigureront l'intervention du SENAME de façon indirecte et ensuite, la réforme du SENAME lui-même qui démarre en 2001.

1.1 Le cadre normatif du néolibéralisme protecteur

Depuis la proposition du Plan en faveur de l'enfance 2001-2010, l'État affiche la volonté politique d'entreprendre la transformation institutionnelle du cadre de protection de l'enfance. Bien que ce document dicte les principales orientations qui concevront la totalité de la politique vers l'enfance à partir d'une approche intégrale, il demeure un symbole de la traduction politique de la Convention sur le plan des institutions.

Cet aspect rendra imaginable la reconfiguration du secteur de la protection spécialisée. Résultat de multiples rencontres et de dialogues entre les différents acteurs de la protection infantile, ce plan propose la création d'un Conseil des ministres pour l'enfance et l'adolescence, de caractère intersectoriel, créé en 2002 à partir du décret 114, chargé de veiller au respect des engagements pris. Les principes qui orienteront dorénavant les actions publiques en faveur de l'enfance sont : l'intérêt supérieur de l'enfant, l'enfant comme sujet de droits, la responsabilité primordiale des parents et de la famille et l'égalité des chances. Dans ce cadre, l'État promouvra, assistera, réparera et assurera les droits des enfants.¹⁴³

Cependant, ce document et ce conseil sont l'expression d'une volonté politique de recueillir les préoccupations des acteurs envers l'enfance, sans par autant définir le support législatif de cette

¹⁴³ Références: Gouvernement du Chili, *Política Nacional a favor de la Infancia y de la Adolescencia 2001-2010*, Chili, 2001.

déclaration de principes ni du cadre opérationnel de mise en place. Cet axe d'action, censé être prioritaire pour le gouvernement, ne compte pas non plus de financement spécifique pas plus qu'il n'établit d'objectifs précis au-delà des déclarations.¹⁴⁴ Ainsi, les propositions de transformation institutionnelle et de reconfiguration du cadre légal de la protection de l'enfance du Plan n'aboutiront à rien de concret.

« Le plan national était très proche de la Convention et on n'a rien fait... et ça c'était le plus intéressant qu'on ait mené à bien concernant l'enfance. Ce plan a été très participatif dans sa formulation, il y a eu un travail énorme avec des institutions et des enfants, et on n'a rien fait parce qu'il n'y avait aucune loi exigeant quoi que ce soit, il s'agissait d'un programme sans loi », nous explique Francisca, experte en enfance et représentante des organismes collaborateurs du SENAME.

Néanmoins, diverses initiatives sur le plan légal et institutionnel parviendront à introduire des transformations partielles. On observe ainsi des avancées en matière de garanties de protection des enfants pendant toute la période, des changements qui sont la résultante des processus de modernisation de l'appareil public et de la mise en œuvre des transformations partielles concernant la philosophie sociale du système. Dans ce cadre, on constate qu'au-delà du maintien du SENAME, plusieurs actions menées pendant la période obtiennent des résultats positifs dans la protection des droits et la démocratisation du système, sur différents plans de la protection spécialisée. Cependant, ces réussites sont moins l'expression d'une politique globale de protection de l'enfance qu'un enchaînement d'initiatives segmentées par secteur qui dépendront des volontés politiques diverses.

En effet, l'évaluation du Plan 2001-2010 nous montrera un taux élevé de réussite des actions sur des secteurs prioritaires qui auraient aussi obtenu de bons résultats en l'absence de plan central, car elles sont dues à des initiatives sectorielles (CEPI, 2015). Carry, consultante UNICEF et coordinatrice du Conseil national de l'enfance, confirme ce fait : *« Avec ou sans politique 2001-2010, certaines réussites aurait quand même été obtenues. »* Cet aspect nous montre enfin que les transformations sur les actions diverses envers l'enfance résultent des processus d'appropriation des préceptes de la CIDEA (Convention internationale des droits de

¹⁴⁴ Il existe un rapport sur l'analyse de la politique, demandé par le Conseil National de l'Enfance, qui aborde ces questions. Centro de Estudios de la Primera Infancia CEPI, *Evaluación de la Política Nacional y Plan de Acción integrado a favor de la infancia y la adolescencia 2001-2010*, Santiago, 2015.

l'enfance et de l'adolescence), vécus par les différents acteurs et secteurs. Il ne s'agit pas d'une politique établie et intégrale mais d'initiatives fragmentées qui déclenchent des changements sur le registre politique, sur les lignes directrices de l'intervention, de l'influence internationale et de la force du monde associatif pour promouvoir les droits de l'enfance. Autant de processus qui sont initiés pendant la période de transition.

Parmi les transformations les plus importantes, sur le plan judiciaire, la réforme de la procédure pénale entrainera la création des Tribunaux de familles qui feront disparaître les Tribunaux des mineurs, symboles de la protection tutélaire. À travers la promulgation de la loi N°19968 de 2004, les Tribunaux de familles concentrent la totalité des affaires concernant la famille et les enfants, tout en modernisant le système de justice. Ainsi, ils « *compteront sur un conseil technique de plus, un gérant et des employés de secrétariat qui s'organiseront dans des unités administratives pour l'accomplissement efficace et efficient de leurs fonctions* ». ¹⁴⁵

La technicisation de la gestion s'accompagne de la technicisation des décisions sur les affaires familiales, grâce à la création des conseils techniques des juges. Une fois la figure des mineurs disparue, les affaires des enfants seront examinées par rapport au contexte de la famille. Ce changement majeur de la gestion de la justice impulse une avancée dans la mesure où elle démonte l'appareil tutélaire sur le plan institutionnel. Cependant, le système de protection spécialisée reste un système qui ne veille pas sur les droits de l'enfance en général, ne s'adressant qu'à l'enfance pauvre, pas plus qu'il n'offre de garanties explicites pour cette population spécifique. Les enfants institutionnalisés par le SENAME et ses collaborateurs sont encore des enfants susceptibles d'être victimes de plusieurs violations des droits et de la sécurité à l'intérieur des programmes. Le principal motif d'institutionnalisation reste la pauvreté, progressivement liée à des facteurs tels que le handicap. Pour la seule année 2010, 75 enfants sont décédés dans les institutions du SENAME ¹⁴⁶ ; entre le 1er janvier 2005 et le 30 juin 2016, 865 enfants et adolescents sont décédés alors qu'ils étaient placés sous la tutelle de l'État à l'intérieur des institutions d'administration directe et/ou collaboratrices. ¹⁴⁷ Dans ce cadre, Micael, avocat consultant de l'UNICEF et du Conseil national de l'enfance, spécialiste en droits de l'enfance, exprime :

¹⁴⁵ Notre traduction. Loi N° 19968 de 2004 qui crée les Tribunaux de Familles.

¹⁴⁶ L'information en détail et l'analyse des conditions de ces programmes se trouvent dans le rapport de l'UNICEF : "La situación de niños, niñas y adolescentes en las instituciones de protección y cuidado de América Latina y el Caribe", 2013, Panama.

¹⁴⁷ Commission d'enquête du Sénat « Sename II », 2016 ; presse : <http://www.emol.com/noticias/Nacional/2016/10/03/824831/Sename-confirma-la-muerte-de-616-ninos-a-cargo-del-organismo-en-ultimos-once-anos.html>

« Il y a eu des initiatives concrètes pour mettre fin à cela au début du gouvernement de Lagos. Et pour divers motifs, ça n'a pas abouti et on n'a jamais consolidé d'autre modèle. Mais si nous observons les politiques élargies envers l'enfance, telle que la loi de filiation, les Tribunaux de familles, les politiques de garanties en éducation, les normes sur le travail infantile [...], on a désormais plusieurs garanties, mais le SENAME est resté comme un point noir au milieu... ».

Toutefois, sur le plan de la protection spécialisée, la réforme qui concerne les adolescents en conflit avec la loi effectue l'une des transformations les plus importantes du système criminologique des jeunes. Suite au travail de diverses instances de la société civile avec le gouvernement, le Système de responsabilité pénale adolescente verra le jour en 2005. La loi N°20084 établit un système qui sépare les mesures de protection des mesures de punition après un délit ou un crime commis par un jeune d'entre 14 et 18 ans. Ce système spécial permettra aux jeunes infracteurs à la loi d'être traités dans un système différent de celui de la responsabilité pénale adulte.

Bien que ce système ait été finalement l'objet d'une discussion concernant la punition des délinquants juvéniles, parce qu'il proposait de dures sanctions pour les jeunes infracteurs, l'esprit de la réforme en termes d'approche des droits, cherche à aborder la justice pour les adolescents depuis un cadre de garanties, en prenant en compte les spécificités de la population adolescente. En effet, il s'agit de mettre en place des outils adaptés aux dysfonctionnements socio-comportementaux des adolescents, en les séparant des délits du système d'adultes ainsi que des mesures de pure protection, afin de protéger les droits de tous les enfants et les adolescents. Ce changement de système de protection spécialisée pose la première grande transformation du système de la situation irrégulière depuis la naissance du SENAME en 1979. Il séparera les voies d'intervention dans le domaine de la protection des droits et dans le domaine du traitement des jeunes infracteurs de la loi.

Cette donne générale des changements institutionnels sur les différents plans qui affectent le système de protection spécialisée de façon directe ou indirecte enveloppera ainsi l'inertie des institutions du SENAME. Nous allons maintenant analyser les transformations apportées au sein de la protection tutélaire destinée à la population infantile.

1.2 Des mineurs et des enfants

Ces réformes de la protection spécialisée entraîneront des transformations au cœur de l'institution gardienne de la doctrine de la situation irrégulière. L'instance centrale sera rebaptisée telle que le « SENAME en réforme », pendant les premières années de la consolidation démocratique. Ce geste exprime la volonté politique de surmonter les vieilles pratiques enracinées dans le modèle de la dictature. Il s'agit de reconfigurer l'action de l'État à partir des sens de la protection des enfants dans un cadre de droits en accord avec cette nouvelle étape de la vie sociopolitique du pays. Cependant, le fait de penser une transformation institutionnelle à partir du maintien de l'institution, conçue dans une approche qui viole intrinsèquement plusieurs droits des enfants, qui construit une catégorie résiduelle de la population infantile, semble en soi contradictoire. La notion de « réforme » reflète les résistances à imaginer politiquement une institution qui puisse se positionner depuis la conception de l'enfance en tant que catégorie politico-sociale. Micael nous livre son analyse :

« Pendant le gouvernement de Lagos, la directrice du SENAME est convaincue qu'il faut faire une réforme, elle invente donc le slogan « SENAME en réforme ». Cependant, on n'a jamais bien compris, parce que quand une maison fait une réforme ça veut dire qu'ils sont en train de la réaménager, pas en train de la démolir, donc ce slogan de la réforme pose la question du pour quoi réformer, alors que ce qu'il faut, c'est refaire l'institution. »

Dans le même sens, questionnant l'existence même de l'institution du SENAME pour sauvegarder les droits des enfants les plus vulnérables, Viviana, conceptrice des programmes sociaux emblématiques de la CPD, notamment du programme *Le Chili Solidaire* et coordinatrice du Système de protection intégrale de l'enfance, déclare au sujet de la période de consolidation démocratique :

« Le SENAME dans ce cadre est une déviation, on doit y mettre fin. Essayer de continuer à l'adapter n'est plus possible. Maintenant on va le transférer au Développement Social... Où qu'il soit, divisé par quatre, ce n'est pas le problème. Le problème réel est pourquoi on a des enfants qui ont besoin de ce service. Il s'agit d'une question de politique, pas de quoi faire avec le SENAME.

Il faut fermer sa porte et créer une politique de protection pour que les enfants ne doivent pas arriver à un tel SENAME. »

Dans un cadre sociopolitique qui remet en question l'orientation des politiques résiduelles, ainsi que l'absence d'interventions efficaces envers toute la population infantile en besoin de protection spécialisée, le SENAME connaîtra plusieurs transformations. Ces dernières présentent autant un caractère opérationnel que de réflexion sur le sens de son intervention, toujours à partir de la même conception institutionnelle et juridique. L'émergence du Système de protection sociale qui met en avant la protection des enfants questionne l'existence d'un service spécialisé dans l'intervention sociale des enfants les plus démunis.

Ainsi, la période de la consolidation va être le cadre de politiques erratiques concernant la protection de l'enfance pauvre, notamment autour de la question de comment envisager une protection spécialisée adressée à la totalité des enfants qui vivent dans des situations de vulnération de leurs droits. Elle configure certes des codes renouvelés pour nommer l'enfance, pour nommer le danger, pour nommer l'assistance mais ceux-ci restent enfermés dans le même cadre juridico-institutionnel qu'auparavant. Pendant les 13 années de reconfigurations, l'on verra se mettre en place plusieurs stratégies de secours d'une institution agonisante qui a su résister aux crises constantes : des crises liées à la prise en charge et aux dénonciations de violation des droits des enfants, des crises liées à l'échec des collaborateurs, des crises liées à l'inefficacité des actions, des crises de financement et d'efficacité, des plaintes devant le Parlement... Bref, toutes ces crises se déroulent dans un scénario constant de critiques généralisées qui convergent sur la nécessité d'en finir avec ce système.

Dans ce sens, une équipe de chercheurs qui s'intéresse aux dimensions éthico-politiques des programmes du SENAME déclare que :

«Son múltiples las razones que nos permiten sostener que el Servicio Nacional de Menores (SENAME) es una institución miope, que no logra mirar más allá del corto plazo, por lo que no nos sorprende que cada cierto tiempo, sea foco de contundentes críticas. Éstas ponen en evidencia graves problemas, siendo los más graves aquellos que se relacionan con la vulneración de derechos en niños, niñas y adolescentes. Es decir, producto de la miopía que la afecta, una

institución encargada de interrumpir y restituir derechos termina vulnerándolos.»¹⁴⁸

Malgré les nombreuses transformations qui lui sont imposées et malgré les critiques permanentes, le SENAME survit dans sa fonction d'organisme chargé de la protection des enfants en difficulté. Franck, expert en protection internationale de l'enfance et représentant de l'Organisation des États Américains, analyse que « *au Chili, personne n'a proposé de continuer avec le modèle inertiel, personne ne l'a défendu, pourtant il est là, bien que tous les changements proposés aient eu pour but de fermer le SENAME* ».

Au-delà des accords sur les aspects à transformer et les conceptions de l'intervention, au début des années 2000, le diagnostic est sévère et des actions s'imposent. La réforme qui démarre en 2001 propose d'adapter la donne institutionnelle à partir de nouveaux programmes, en gardant la structure générale du SENAME. Autrement dit, la réforme apporte de nouveaux axes d'intervention sans par autant transformer le cœur de l'action ni la population ciblée. En effet, l'on constate la combinaison d'un *path dependency* institutionnel qui entre en collision avec les principes égalitaristes et les droits sociaux mis en exergue pendant la période de consolidation. Pourtant, l'inertie de la gestion de l'enfance pauvre est mise en rapport avec la configuration de l'accès aux droits dans les voies différenciées, c'est-à-dire une protection spécialisée qui fait partie historiquement de l'assistance à l'enfance pauvre, dans la mesure où l'enfance générale est protégée par la famille à travers les dispositifs du marché. Ainsi, la réforme de la structure de la protection spécialisée visant l'enfance dans un cadre de politique de garanties des droits obéit moins à la transformation du registre politique qu'à la reformulation des voies de l'accès aux droits, ainsi que de la philosophie de l'État face à la protection. L'on constate jusqu'ici des transformations partielles et permanentes de la démocratisation de la protection dans une optique de droits : ces dispositifs restent des mécanismes résiduels d'assistance en cas de défaillance de la famille.

La persistance de la structure historique de l'accès aux droits est observable à travers la modernisation des axes de réformes qui ne feront finalement qu'actualiser ses caractéristiques traditionnelles, à savoir la place prioritaire de la responsabilité de la famille et la collaboration public-privé. L'analyse de ces aspects dans les réformes principales de la période sera abordée

¹⁴⁸Olivares, Bárbara; Reyes, María Isabel Reyes; Berroeta, Héctor et Winkler, María Inés Winkler. Équipe de recherche FONDECYT N° 113638, en: <http://cipchile.cl/2015/01/19/la-miopia-del-sename/>, publié le 19/01/2015

autour de deux axes : d'une part, les réformes rendront les familles et les communautés protagonistes de l'intervention et, d'une autre, elles formuleront l'actualisation du contrat de distribution de la solidarité entre l'État et la société civile.

Famille, communauté et protection : les nouvelles formes de l'action résiduelle

Vers la fin des années 2000, diverses propositions animent les débats au sein du SENAME et du ministère de la Justice. Largement discuté, le projet phare de la réforme se met en place sous la forme de projet pilote à partir de l'année 2001. Il s'agit de la *Oficina de Protección de Derechos de la Infancia y la Adolescencia* (OPD, Bureau de protection des droits de l'enfance et de l'adolescence). Ce service est implanté dans des territoires précis afin de cibler la population de chaque ville dans son espace de vie. Il offre des interventions non-judiciaires grâce à la demande spontanée des familles, des enfants, des voisins et de tous les acteurs de la communauté. Ainsi, l'OPD s'organise autour d'un axe d'intervention psychosociale et de conseil juridique des situations repérées et d'un axe d'intervention communautaire.

Le but est de : faciliter l'accès direct des enfants et des familles aux services de protection, de dé-judiciariser le système pour éviter la saturation des programmes et d'effectuer des orientations efficaces et pertinentes. Sur le plan communautaire, le but est de former les acteurs locaux (conseils de voisins, associations, services publics, polices, entre autres) à la détection des situations de vulnérabilité ainsi que de diffuser une culture des droits chez les enfants.

La famille est donc désignée comme la responsable principale de protéger autant que de chercher du soutien dans des situations de difficulté. La responsabilisation des parents s'accroît tandis que la protection spécialisée s'autonomise des services sociaux. Au même temps, cette logique installe une politique sécuritaire de suivi des conduites : le lien entre les acteurs communautaires et l'OPD installe une surveillance de proximité.

La déjudiciarisation croissante des situations imposera les OPD comme l'instance privilégiée de diagnostic et de traitement, au sein du quartier d'habitation. Bien que cet aspect permette de faciliter l'accès aux services, il se présente comme un service de défense des droits des enfants sans aucun soutien spécifique à la parentalité. Ce diagnostic fait dans un cadre de proximité et de demande spontanée peut même devenir une menace pour les rôles parentaux ; l'intervention se pose à partir de l'inviolabilité absolue des droits et de l'intérêt supérieur de l'enfant, sans par

autant contextualiser ni les sens de ces préceptes ni le développement au sein des différents types des familles et de communautés. Les premières évaluations de la mise en place pilote des OPD indiquent, en effet, l'installation de certaines hostilités des familles suivies ainsi que des acteurs communautaires tels que les écoles ou les centres de loisirs. Ils expriment que les droits des enfants s'imposent partout au-delà de leurs conduites et qu'ils effacent la notion de devoirs des enfants, en les rendant irresponsables et mal-élevés.¹⁴⁹

D'un autre côté, on assiste à l'installation d'un phénomène particulier dans le discours public du Chili démocratique concernant les droits sociaux : le conditionnement des droits aux devoirs, en tant que réponse à la responsabilisation forcée des familles, ainsi que de la société, d'assurer des droits sociaux. Il s'agit là d'une dimension importante de la participation de la société à la protection sociale, au cours de cette période. Nous pouvons observer que la progressive privatisation des affaires sociales et familiales à travers la recherche de solutions par la voie du marché des services, processus que l'on constate à partir de la libéralisation du secteur social depuis les années 1980, déclenche finalement une conception conditionnée des droits et des devoirs dans le cadre de la consolidation démocratique. Dans ce cadre normatif, les familles et la communauté assumeront la responsabilité de protéger les droits d'autrui, à condition que celui-ci respecte le devoir initial de faire de son mieux pour trouver des solutions personnelles. Dans ce sens, le premier responsable de la protection est d'abord l'individu puis, en cas d'impossibilité ou de manque d'autonomie, la famille et finalement, par défaut, c'est à l'État d'intervenir. Les droits apparaissent donc comme un mariage de responsabilités et de devoirs entre l'individu, les familles et l'État.

Ainsi, la mise en place d'une approche de droits pour comprendre les services sociaux, dans ce cas, la protection des droits des enfants, implique que la communauté et la famille deviennent des agents actifs de la protection. La conception de la famille dépourvue d'outils pour élever ses enfants à cause d'une situation de carences socioéconomiques et dans un contexte de communauté inexistante, dans le cadre de l'État résiduel dictatorial, se transforme en une conception de rôle actif, sous-tendue par la responsabilisation primaire des fonctions. C'est à partir de cette approche de responsabilisation que se réalise le glissement définitif de la doctrine

¹⁴⁹ J'ai participé de la mise en place de l'un des programmes pilotes des OPD dans la commune de La Pintana à Santiago, pendant les années 2001 et 2002, ainsi qu'à la postérieure évaluation de l'installation. Dans ce cadre, il s'agit des opinions exprimées par des parents et des agents communautaires pendant le déroulement des focus-groups et des réunions évaluatives. L'aspect que je mentionne ici fait partie des axes repérés par les chargés d'étude dans toutes les instances de discussion avec les acteurs. Tous ces aspects sont analysés dans le Rapport : Cubillos, P., Faundez, R. et Watkins, N., *Analyse de l'Installation des OPD dans les communes de La Pintana, Cerro Navia et Quilicura*, Sename, 2002. Le registre des instances d'évaluation existe aussi en format audio.

tutélaire traditionnelle vers une philosophie résiduelle néolibérale, marquant l'inflexion de la structure traditionnelle de gestion du social.

Dans ce concept de protection des droits, la communauté joue un rôle de protection et de surveillance et la famille doit développer des performances à travers le marché du social pour faire appel à l'offre de protection. Cependant, dans ce cadre, les « devoirs » attachés aux droits sont l'expression de la responsabilité des individus face à leur vie ; le mérite apparaît comme un aspect qui complète la validation de la responsabilité collective. Les droits des enfants, les devoirs des enfants et de leurs familles, le mérite des familles, deviennent un ensemble discursif de la conception de la protection du Chili néolibéral.

Cette approche privatisée des droits, donc des responsabilités individuelles et familiales, sera répandue sur le plan du social au point de conditionner des aides sur certains secteurs spécifiques, à la fin de la période (tels que la santé et les programmes envers les plus démunis). Par exemple, l'une des aides sociales comprises dans le Revenu éthique solidaire, le programme qui a remplacé celui de *Chili Solidaire* pendant l'administration de Piñera, conditionne le transfert monétaire des familles en situation d'extrême pauvreté à la réussite des résultats scolaires de leurs enfants ; c'est-à-dire, sous le critère du mérite, l'enfant devient le responsable de l'attribution des revenus selon son classement dans les évaluations de l'école.

Cependant, au-delà du développement de cette conception moralement conditionnée des droits, l'ouverture des actions de la protection spécialisée à la communauté dans un cadre territorial, permettra progressivement de décriminaliser les familles atteintes par ces problématiques. La stigmatisation des parents suivis par le SENAME diminue à partir de la nouvelle figure de soutien de proximité, liée à l'insertion communale des opérateurs ainsi qu'au contexte social facultatif de consultation professionnelle.

La famille, auparavant défaillante et pour qui la solution aux conflits se trouvait dans le système judiciaire, devient un agent autonome qui cherche des réponses dans le réseau social et dans l'offre des services existants. Le rôle des intervenants est de promouvoir l'insertion des familles dans les espaces sociaux davantage que dans le circuit spécialisé, en renforçant le rôle socialisant de l'école, des associations et du quartier. L'État n'interviendra ainsi qu'en dernier recours, après que la famille, l'école et la communauté ont échoué. La famille défavorisée et son entourage ne sont plus les bénéficiaires automatiques de l'assistance publique mais ils deviennent des agents actifs de la protection. Ainsi le résidualisme conservateur-autoritaire se transforme-t-il en une philosophie individualiste de la responsabilité sociale, familiale d'abord et communautaire ensuite.

1.3 Les nouveaux acteurs et la municipalisation des droits des enfants

Dans le cadre de la reconfiguration du rôle des acteurs dans la protection des droits, la gestion des participations change aussi avec la technocratisation des services par la voie de la municipalisation qui avait commencé dans les années 1980, dans le secteur de la santé et de l'éducation. Ainsi, la protection spécialisée incorpore des nouveautés concernant cette philosophie individualiste de la protection, sur le plan de la gestion.

En cohérence avec la conception réductrice de l'intervention de l'État, les nouveaux espaces de protection spécialisée intègrent un nouvel allié à la gestion des programmes : les mairies. La formule de cogestion publique entre le niveau central et le niveau territorial décentralisé donnera aux collectivités le statut d'institutions collaboratrices. Les municipalités sont dorénavant subventionnées pour gérer les OPD, c'est-à-dire le service chef de file de la protection et porte d'entrée au système de protection spécialisée. Cette incorporation des mairies au circuit de la protection de l'enfance apporte des éléments nouveaux de gestion ainsi que la possibilité de mettre en place de nouvelles approches sur le plan de l'intervention (telles que l'approche de genre, de diversité culturelle, de territorialité, entre autres). Cela permet également d'installer une nouvelle institution de proximité qui ne souffre pas de la stigmatisation du SENAME et qui ouvre donc la possibilité à la demande spontanée effective. Dans ce cadre, la couverture du SENAME augmente pendant la période de consolidation, grâce à la création des OPD et à celle de programmes spécifiques. D'une part, l'offre OPD concerne près d'un tiers de la couverture nationale en 2011, d'une autre, le chiffre total du domaine de protection du SENAME connaît une augmentation de plus de 2 fois par rapport à l'année 1999 (69.980 enfants pris en charge). Ces aspects sont observables dans le tableau suivant.

Tableau N°11

Total de prises en charge dans le domaine de la protection (2011)

DOMAINE D'INTERVENTION	TOTAL	POURCENTAGE
Administration directe	3.948	2,4%
Diagnostic	30.857	19%

OPD	47.327	29,1%
Programmes	63.565	39,1%
Résidences	16.877	10,4%
Total	162.574	100%

Source : Annuaire statistique SENAME 2011

La logique de territorialisation de la protection spécialisée propose une nouvelle approche bénéfique sur certains aspects, notamment en ce qui concerne l'augmentation de la couverture et la mise en place d'une conception fondée sur la promotion des droits plutôt que sur les réparations. Néanmoins, l'implication des mairies ajoutera une distorsion qui existait déjà mais de façon moins évidente avec les institutions traditionnelles : le facteur politique. Les interventions montrent des élans différents selon la couleur politique des associations, notamment à partir des années 1990 ; mais à partir de la municipalisation de la protection spécialisée à travers les OPD, cet aspect devient un fait avéré.

Selon Carla, experte en politiques de l'enfance et du SENAME, le début des OPD était prometteur jusqu'à l'incorporation de ce facteur :

« Ces programmes étaient participatifs, il se formulait des diagnostics à partir desquels les plans d'actions étaient réalisés, territorialisés et ciblant des nécessités locales. Il y avait un lien entre les attentes et les rêves des exécutants et une implication personnelle et professionnelle puissante... mais tout ça a disparu dans le temps car une fois que le modèle a été défini, il a créé une dépendance des mairies et des volontés politiques locales, perdant ainsi son esprit initial et produisant un fort clientélisme. »

À son tour, Orlando, chercheur et expert des politiques de l'enfance, affirme que l'approche de l'intégralité des droits fut « déformée par la logique municipaliste depuis laquelle se sont développées les OPD. Cette approche a fini par dépendre des capacités et des volontés de chaque mairie ».

Les programmes communautaires deviennent aussi des outils de prosélytisme car le sujet de l'enfance est un sujet sensible qui ouvre aux autorités les portes de l'espace communautaire. Le clientélisme se développe de manière sous-jacente aux engagements des campagnes politiques

et aux engagements de soutien à la gestion municipale depuis l'espace du terrain. Pendant les dernières années de la CPD, de l'avis de Carry, cet aspect sera plus évident car à cette époque *«la logique clientéliste est prédominante »*.

En 2006, au moment de la promulgation de la loi N°20032 qui inscrit les mairies dans le système des subventions, 119 OPD sont mises en place tout au long du pays, parmi lesquelles 114 sont gérées par des municipalités.

Malgré les effets indésirables de cette conception territoriale et décentralisée de la protection, la logique communautaire ambulatoire fera proliférer des programmes communautaires subventionnés par le SENAME, selon différentes modalités. Le but est d'aborder les problèmes de protection spécialisée des enfants vulnérables à partir d'une approche psychosociale de proximité et ambulatoire.

Ainsi, à partir du cadre normatif même du SENAME, les réformes qui ont lieu durant les années de la consolidation démocratique permettront l'émergence de programmes qui œuvrent l'esprit de la conception des droits consacrés dans la CIDEA, toujours dans une logique sectorielle et fragmentée. Cet aspect constitue un des traits de l'action étatique, comme le déclare Carry : *« Une caractéristique de cet État est que chaque secteur invente ce que les instances spécialistes ne sont pas capables de formuler, donc comme la politique prend du temps, on invente un programme. »* Bien qu'il n'existe pas de politique globale et cohérente sur l'action, des instances d'innovation émergent au sein de l'intervention, proposant des tendances anti *path dependancy*. Cependant, ces aspects n'ont la capacité de transformer ni la logique résiduelle de l'intervention étatique ni les inégalités de l'accès aux droits.

L'axe familial-communautaire de la protection s'installera donc pendant plus de 10 ans. La réforme du SENAME ne sera qu'une réforme cosmétique de la protection spécialisée en l'absence d'une politique globale des droits. Ainsi, *« on ne peut pas parler d'une formulation globale probablement parce qu'il n'existe pas une appropriation sur le plan des principes et des fondements, de l'approche des droits. On n'a pas une culture des droits »* (Micael). Cette période exprime ainsi la tension consubstantielle à l'approche néolibérale de la protection qui présente des transformations sectorielles et fragmentées, exemptes d'une philosophie qui transforme le sens de la protection résiduelle.

1.4 L'actualisation du pacte de collaboration selon le canon néolibéral

En 2005, suite aux initiatives de réforme au sein du SENAME, la loi N°20032 est promulguée. Cet instrument établit le système de prise en charge de l'enfance et de l'adolescence à travers le réseau des collaborateurs du SENAME et de son régime de subventions.

Lorsque la loi du SENAME est instaurée en 1979, les modifications du rapport entre les institutions collaboratrices et l'État, en ce qui concerne les conditions de la prise en charge ainsi que la modalité des subventions, n'entraînent pas d'actions significatives. La loi N°20032 vient changer la donne. La volonté modernisatrice du système d'assistance portée par les gouvernements de la Concertation des Partis pour la Démocratie du début du siècle promouvra une réforme qui transformera la configuration des services en régulant le système des subventions aux modalités d'intervention.

La réorganisation du SENAME se réalise à partir de la notion de réseau de soins. Tout d'abord, cette loi institutionnalise les nouvelles initiatives d'intervention nées de la réforme, telles que les OPD et les programmes communautaires, et elle impose la régulation et la réglementation de l'ensemble des services. La régulation consiste en l'accréditation des organismes collaborateurs. Dorénavant, les critères d'assignation des subventions dépendront de cette accréditation des organismes, à partir des critères techniques de leur capacité de prise en charge, de leur disponibilité pour offrir des services et de leur expérience de gestion des programmes sociaux. Cet aspect ouvre la porte à l'accréditation d'organismes à but non lucratif de diverse nature, qui s'intéressent à l'administration des services publics, renforçant la concurrence pour les fonds. Les mairies régulent ainsi leur participation dans la cogestion des OPD.

Concernant la réglementation de l'ensemble des services, la loi fera référence à l'ouverture de la gestion de la totalité des axes d'intervention à la participation privée. L'État renforce ainsi son rôle résiduel, cette fois-ci à partir des critères d'efficience et de démocratisation. S'il garde le contrôle de la surveillance de l'assignation et de l'utilisation des fonds publics, il externalise définitivement la provision des services. Il s'agit donc de l'actualisation du rôle résiduel en rôle régulateur sous l'empreinte de la technocratie, nouveau patron de la gestion. Cet aspect récupère ainsi la vocation du régime dictatorial qui a normé la tradition de la politique pour l'enfance du Chili républicain ; la protection de l'enfance démunie n'est pas une affaire qui concerne exclusivement l'État mais qui se développe en alliance avec le secteur privé dans une conception libérale de la responsabilité sociale.

Finalement, le troisième axe fondamental de cette réforme réside dans la reconfiguration des axes d'intervention à partir des programmes, c'est-à-dire « *un ensemble d'activités susceptibles d'être regroupées selon des critères techniques* ». ¹⁵⁰ Autrement dit, la loi propose les sujets des programmes mais la forme et les méthodologies d'intervention à utiliser reviennent aux organismes collaborateurs.

À partir de ce nouveau cadre légal, les services sont reconfigurés par l'introduction des « concours » pour obtenir les fonds publics, concours qui prennent la forme d'appel d'offres des programmes par enfant/mois. De cette façon, l'État réalise l'*outsourcing* des services grâce à l'utilisation des mécanismes marchands de subvention et à l'installation de la concurrence entre les acteurs de la gestion. Les organismes collaborateurs, à savoir les associations, les mairies et les corporations vont concourir pour les ressources en proposant des programmes de diverses caractéristiques. Les organismes accrédités ne sont pas forcément des institutions traditionnelles mais de nouveaux acteurs, outre les anciennes institutions collaboratrices et les mairies.

Le critère de diversification de l'offre et des méthodologies d'intervention justifiera donc l'ouverture concurrentielle du marché de la protection spécialisée. La sophistication des mécanismes de contrôle des subventions par rapport aux interventions/enfant ainsi que des dispositifs de fiscalisation entrainera la concurrence par la spécialisation technique des opérateurs. Concurrence qui se manifeste tant à l'extérieur qu'à l'intérieur des institutions, concernant l'occupation des places professionnelles : « *Dans les services de l'enfance, il y a des guerres entre les professionnels, à la recherche de la légitimation des compétences et des expertises* », déclare Carla.

Il ne s'agit plus de mettre en place une prise en charge discrétionnaire mais de justifier combien d'enfants sont visés par les programmes, comment et dans quel but. Pour ce faire, se mettront en place des exigences quantitatives telles que des minimums d'actions directes par mois (que ce soit de consultation psychologique, de rendez-vous social, de réunions avec les enseignants de l'enfant ou sa famille, de visite à domicile, entre autres). Les fonds sont mis en appel d'offres de façon périodique (annuelle ou biannuelle) en fonction de l'accomplissement des objectifs et des exigences techniques.

Cette totale technocratisation de l'intervention par la voie de la philosophie de projets affecte directement le sens et la qualité des prestations, car « *cela crée la procéduralisation du travail, les gens passent trop de temps à des tâches administratives et il reste très peu de temps pour*

¹⁵⁰ Notre traduction. Loi N°20032, 2005.

les interventions directes. Il se produit donc une désaffection, un dés-attachement de l'intervention, ainsi qu'une sensation de faible efficacité », nous explique Carla. Dans ce cadre, elle affirme : « finalement, cette sophistication du travail ne représente pas forcément une meilleure intervention mais plus de contrôle de l'État sur l'emploi du temps et l'utilisation des ressources ».

L'exigence de technicisation du travail ainsi que de concurrence pour l'obtention des fonds favoriseront le renforcement des grandes associations qui bénéficient d'une meilleure capacité de négociation et de ressources plus importantes. Orlando nous explique que « *la diversité des formes de travail avec les enfants dans ces territoires se réduit afin de simplifier les tâches administratives. Plusieurs associations ont donc disparu* ».

Comme le soulignent les acteurs, la technicisation du travail qui certes a permis de réguler les interventions sur le terrain, a aussi déclenché un phénomène de marchandisation quotidienne de l'action des opérateurs. Les enfants deviennent des chiffres à remplir sur des formulaires pour assurer les subventions, la pression du travail augmente et la désaffection de l'intervention même est une conséquence inéluctable de la sophistication croissante du travail bureaucratique. Ainsi, la reformulation du système à partir de la loi N°20032, technocratise la gestion de l'intervention en perfectionnant la tâche entreprise par la dictature sur le plan de l'administration et du contrôle des ressources. La diversité des initiatives s'annule d'elle-même pour favoriser la simplification de la gestion, face à la complexité bureaucratique du système de contrôle des prises en charge. On constate également la réduction de la diversité des organismes collaborateurs, notamment les associations de moindre taille qui ne possèdent ni les équipes complexes d'experts ni les ressources nécessaires pour s'engager dans la concurrence. D'où la configuration de grands « holdings » de gestion de l'enfance pauvre et de ses problématiques de protection. Des entreprises du social, expertes en techniques d'intervention ainsi que de gestion, fortement spécialisées, qui bénéficient d'un soutien important sur le plan international, sur le plan politique et/ou sur le plan de la société civile.

À partir de cet aspect, l'on constate un perfectionnement du marché de la protection spécialisée : la configuration de ces *retails* de l'enfance pauvre dénote la sophistication du système de gestion du social. Il maximise le rapport entre l'État et ses collaborateurs et rend efficaces les transferts des ressources à travers l'interlocution avec la connaissance experte.

La réduction des contreparties—exécutrices facilite les tâches de l'État concernant l'assignation des subventions et leur contrôle. De ce fait, pourtant, Orlando remarque que « *l'État n'a pas vraiment défini au sein du SENAME quelle politique il suivra avec ces institutions, mais ils ont*

décidé d'opérer avec les gros holdings de la prise en charge parce que subventionner beaucoup de petites ONG était très compliqué sur le plan de la gestion des appels d'offres ».

De leur côté, ces holdings de la protection acquerront de plus en plus du pouvoir face à l'État, notamment dans l'interpellation et la négociation des termes des appels d'offres, grâce à leur capacité de provision des services publics. Carla analyse que :

« Ces organisations sont devenues les bras armés des gouvernements, elles sont des para-États et elles sont entrées dans la logique de survivre par le biais des prestations de services pour l'État. Elles se sont élargies d'une façon énorme et ont abandonné leur rôle critique, parce que tu ne peux pas être juge et partie, il ne s'agit plus de la même société civile organisée. »

Ainsi, le processus de technocratisation des interventions et de mise en concurrence des fonds dans un but d'externalisation des services publics remplira un double rôle dans la reconfiguration de l'alliance public-privé de gestion du social. D'un côté, il dynamise le secteur déjà libéralisé, ce qui fait de l'ancienne collaboration de la société civile sur le plan social, un marché de la protection concurrentiel et efficient. D'un autre côté, il réalise la conversion des anciennes institutions de gestion de la protection ainsi que des ONG à forte capacité de pression en des services parapublics neutralisés par rapport à l'autonomie des politiques. Ce rôle de critique qui a d'abord résisté sous la dictature à la libéralisation des politiques sociales ainsi qu'à l'autoritarisme et qui a ensuite poussé l'État à adopter progressivement les préceptes de la CIDEA tout au long de la décennie de 1990, se trouve refoulé derrière les fiefs de la gestion paraétatique du social.

Le pacte d'administration conjointe du social passé entre le secteur public et privé s'actualise donc sous la forme d'un marché dynamique et d'un État modernisé. Sur le plan technique, les outils introduits vont renforcer le rôle régulateur de l'État.

2. Les droits sous tension : le caméléonisme comme performance politique du Chili néolibéral

Le droit à jouir de ses droits ou le long trajet parcouru par l'enfance pour signifier aux politiques publiques son statut d'égalité d'existence face aux adultes, quoiqu'encore inachevé, connaît pourtant un répit à partir du nouveau siècle au Chili. Le poids de la conception tutélaire et adulte-centrique de l'approche des enfants, notamment la disqualification sociale de l'enfance pauvre, consolidée par la doctrine autoritaire et le modèle résiduel de la dictature, produit un mariage qui devient le paradigme social du récit fondateur du Chili contemporain. Ce nouveau pays, moderne, compétitif et entrepreneur transite depuis une vision restreinte et stigmatisée des droits vers une approche formelle-reconnaissante du statut citoyen.

Sur le plan de l'enfance, les transformations du langage pour nommer cette population sont de plus en plus évidentes pendant la période analysée. On assiste donc au processus de démocratisation de la notion même des droits au sein d'une société fortement médiatisée par le marché. Ainsi, selon Javier, chercheur et historien de l'enfance, l'on constate que « *il existe un changement qui, sur certains plans, est plutôt apparent mais qui ne génère pas non plus une simple reproduction de ce qu'on avait avant. Il y a une appropriation du langage par la population et notamment par les enfants, qui semble notable* ». Cet aspect fait partie d'un phénomène régional d'installation de la conception des droits sociaux et de ses demandes. En effet, l'on peut affirmer qu'au cours de cette période, la démocratisation du pays :

« [...] los chilenos se ven enfrentados a la necesidad de hacerse cargo de que lo social no es algo natural e inmodificable, sino fruto de la acción reflexiva de la sociedad; que el poder es una configuración contingente que puede alterarse en formas y actores; que muchos de los arreglos institucionales que hasta ahora han estructurado las relaciones entre actores y ciudadanos ya no son coherentes con las exigencias que se les hacen desde la subjetividad de las personas; que la vida cotidiana y los proyectos de vida se construyen de manera integral entre

el espacio de lo colectivo y lo individual, y por ello se debe potenciar la mediación entre ambos.»¹⁵¹

En effet, le processus de démocratisation post-dictature semble consolidé pendant cette étape grâce à la reconnaissance universelle des droits sociaux dans le discours public. Pourtant, la configuration de la notion de droits au sein d'un État résiduel-majoré moderne et démocratique, revêt des caractéristiques d'actualisation du rôle compensateur qui repose sur le principe de dissociation des sphères du social, du politique et de l'économique (Rosanvallon, 1995). À l'opposé, l'action concrète se construit sous un paradigme technocratique et dépolitisé qui cible les plus vulnérables pour assurer un modèle d'investissement efficient, permettant d'insérer les individus dans la vie économiquement active, (Esping-Andersen et Palier, 2008). Ainsi, cette gestion néolibérale du social exprime l'opposition-tension immanente du capitalisme entre la réalisation des droits sociaux et les politiques d'investissement économique, notamment en direction de l'enfance.

La technification des politiques sociales à partir des politiques de protection sociale envers l'enfance au Chili construit un cadre qui engendre la dépolitisation de l'intervention dans le domaine social. Ce cadre se concentre sur les aspects techniques tels que la mesure d'analyse et l'efficacité dans une perspective de coûts-avantages (García-Landia, Lautier, et.al. 2009). La construction d'un modèle ancré sur un langage et sur une batterie d'instruments spécialisés pour l'enfance a dépossédé l'action de tout sens politique, dans un cadre économique-politique où les droits sociaux et les droits citoyens sont récupérés en tant que biens de consommation (García Canclini, 2001) et où la perspective de citoyenneté est liée au citoyen-consommateur, un citoyen-client (Moulian, 1997).

Ainsi, la mise en place d'un cadre politique des droits dans le modèle résiduel-majoré démocratique chilien, relève davantage d'un problème technique résultant d'une trajectoire de vie, plutôt que de la réalisation des droits sociaux en soi. Cet aspect nie le rôle des acteurs impliqués, à savoir la famille et les enfants, car les voix autorisées pour décider ce que sont les droits sont finalement celles des experts de l'enfance. La technocratie prend une place prépondérante dans la refondation de la démocratie, en devenant la condition de possibilité des droits dans un cadre de néolibéralisme.

En outre, l'élaboration d'un langage spécialisé, d'un modèle de gestion efficace et d'une dimension morale du social construit un processus d'expulsion de la citoyenneté du débat sur

¹⁵¹PNUD, *Los tiempos de la politización*, Santiago, 2015, p.30

le cadre normatif des droits sociaux. Ce processus d'expulsion du débat sur les sens des droits est une des caractéristiques depuis la transition qui choisit de conditionner la démocratisation du pays à la transaction entre élites sur les différents plans du politique.

«Las elites compartieron la convicción de que la polarización habitual de la vida política alrededor de temas valóricos y sistemáticos solo podía conducir a los enfrentamientos altamente ideológicos de los años sesenta y la catástrofe de los setenta. La negociación se impuso en primer plano. La “cultura de la intransigencia” fue progresivamente abandonada en aras de una “política de acuerdos”.»¹⁵²

Lorsque le fondement moral de l'action de l'État est consacré et consensuel, le cadre juridique se présente comme la manifestation de l'externalisation du politique, en tant qu'outil qui encadre l'action publique. En effet, l'action de l'État est définie dans ce cadre plus comme un devoir moral que comme l'accomplissement du rôle protecteur républicain.

Sur le plan opérationnel, la revalorisation de la protection de la population infantile sous la bannière des droits se trouve en lien direct avec le changement du contrat générationnel des sociétés modernes, où la sécurité a été privatisée et le marché du travail libéralisé. La précarité des systèmes de sécurité sociale, en relation avec les changements de la structure de l'emploi, pose le développement des enfants comme une ressource de substitution face à l'instabilité des systèmes de retraites (Wintersberger, 2006). Ainsi, les droits des enfants se légitiment aussi en tant qu'investissement ciblé sur les enfants en détresse, comme partie de la socialisation des coûts liés aux éventuels bénéfices pour la société en général.

Dans ce cadre, bien qu'il existe des avancées sur le plan de la garantie des droits des enfants en difficulté, Carry affirme qu'aujourd'hui :

« On parle du développement et des droits des enfants mais à partir d'une approche économiciste. La vision idéologique est économique, on investit maintenant et on aura du retour. Pourtant, dans une certaine mesure, on voit aussi se développer en parallèle une pratique qui, en termes opérationnels, incorpore l'approche des droits. »

¹⁵² Araujo, Kathya et Martuccelli, Danilo, *Desafíos comunes. Retrato de la sociedad chilena y sus individuos*, Tomo 1, Lom Éditions, 2012. p. 86.

Les droits sont partie intégrante des décisions prises par le Chili contemporain, notamment en ce qui concerne les enfants. Néanmoins, il importe de réfléchir aux significations que ces droits acquièrent dans une société qui comprend le public comme une médiation du marché, notamment dans le cadre de la perspective individualiste de la protection. Cette conception dont les bases ont été jetées pendant la première administration, en particulier celle de R. Lagos, a traversé la consolidation démocratique sans apporter de transformations spécifiques pendant les gouvernements successifs.

Les efforts de la société civile en dialogue avec l'État, tout au long de cette période, arriveront à matérialiser certaines avancées en termes de garanties des droits au sein des services de la protection spécialisée. Les institutions créées à partir de l'émergence du SENAME vont modifier graduellement la manière d'envisager les prises en charge. Cependant, des tensions s'expriment, d'un côté, à partir des résistances aux procédures technocratiques qui entourent la notion de droits des enfants et, d'un autre côté, du fait de l'incompatibilité du système en place avec une perspective démocratique de la politique sociale.

2.1 Au-delà de la technique

Quant aux sens technocratiques qu'adopte la notion de droits, ceux-ci vont provoquer trois grands types de résistances. Le premier concerne les pratiques en tension croissante avec la conception tutélaire de l'enfance. On observe ensuite des résistances corporatives des travailleurs du SENAME et de leurs anciens collaborateurs ainsi que des résistances politiques à construire un système non-punitif. À ces dernières résistances, s'ajoutent l'aspect inertiel institutionnel qui dépasse les aspects politiques abordés jusqu'ici.

Tout d'abord, le démantèlement des pratiques de la logique tutélaire semble constituer le noyau central des tensions à l'intérieur du système. En effet, la récupération des pratiques de longue tradition dans ce domaine et la continuité de l'alliance public-privé dans la cogestion des services a perpétué un savoir-faire sur le terrain de l'intervention directe.

Bien que sur le registre politique, c'est à partir de 1995 que l'on observe une modification progressive du langage dans les textes légaux, le SENAME réalise sa transformation institutionnelle depuis 2001, dans le cadre de la réforme. Avec l'incorporation des nouveaux concepts et programmes, la tension devient de plus en plus évidente entre les pratiques

traditionnelles ancrées dans un secteur du terrain et les nouvelles logiques qui proviennent des mouvements de réforme. Carla analyse ainsi que :

« Maintenant les gens reproduisent le discours, je ne sais pas s'ils le croient, mais il existe effectivement un changement dans l'approche de ce qui se dit sur l'intervention vers les enfants. »

En effet, la résistance des pratiques est associée à la continuité de la structure inégale de distribution des droits. D'ailleurs, bien que sur le plan institutionnel l'on observe des modifications, notamment de la régulation technocratique de la collaboration public-privé, la façon de comprendre le rôle des acteurs dans la protection de l'enfant et le regard qu'ils portent sur lui dans cette situation, se trouve coincé entre les différentes perspectives, sans parvenir à configurer un modèle cohérent. Pour Orlando, malgré les changements apportés, on peut constater que : *« Au-delà d'importantes transformations discursives, les programmes conservent une nature d'assistance et les enfants sont encore l'objet de la politique publique. »* Quant au rôle des acteurs et à leurs intérêts dans les changements du système, on distingue les résistances corporatives et les résistances politiques. Ces résistances s'expriment de façon différente et nuancée entre les périodes de gouvernement des socialistes et l'administration de droite ; elles obéissent plutôt aux dynamiques institutionnelles qui ralentissent les transformations, au-delà des différences des conceptions politiques. Ce cadre des résistances nous illustre les limites de l'État technocratique face à la tradition de l'État hybride d'assistance et confirme la continuité de la structure historique de distribution inégale des droits.

Les résistances corporatives sont patentes du fait que la reconfiguration d'un secteur ne passe pas que par la reformulation administrative mais surtout par la formation des personnes qui opèrent sur le terrain. Ainsi, dans la mesure où *« les pratiques ne sont pas que des institutions mais des personnes, on a une marge de manœuvre très fragile, parce qu'on dépend de personnes qui pensent d'une façon mais qui, dans la pratique, ne changent pas leur manière de faire »*, expose Carry.

La mise en place de plusieurs instruments de suivi et de fiscalisation s'impose dans la gestion des services mais n'implique pas la transformation des savoir-faire avec les enfants. Cette technocratisation provoque, de plus, des résistances et des concurrences entre les nouveaux professionnels et les anciens fonctionnaires. *« Les "autres" sont les héritiers du système précédent et bien qu'on leur impose un autre discours, ils ne vont pas changer leurs pratiques parce qu'ils ne voient pas d'autre manière de faire »*, explique Carla.

La compétition pour l'expertise installe des attitudes de mépris dans les équipes qui vont s'étendre aux syndicats des professionnels et ces dynamiques vont configurer la défense des travailleurs du SENAME face aux pratiques des institutions collaboratrices. Carla rajoute : « *Le SENAME a été très résistant car il a un pouvoir corporatif lié au clientélisme, dettes politiques, etc. Le problème est d'avancer vers un autre horizon, parce que quand les décisions entrent en collision avec le pouvoir des syndicats des fonctionnaires, tout est foutu, et ça a été un obstacle énorme pour réaliser des transformations.* »

Le rapport des forces entre les acteurs devient un facteur clef des possibilités des transformations institutionnelles. En effet, l'externalisation des services précarise la situation des fonctionnaires du SENAME, d'autant plus que, sur le plan pratique, ils sont obligés de modifier leur savoir-faire, sans bénéficier d'un processus solide d'accompagnement. Les lois sont perçues comme des impositions d'un niveau central qui se sert des outils techniques pour transformer le terrain.

Cependant, les résistances ne s'ancrent pas que dans les intérêts des travailleurs. Les intérêts des différents secteurs politiques, menés par leurs conceptions idéologiques et les ambitions électorales, ont joué un rôle non négligeable dans la transformation radicale du système. Bien que les différents secteurs soient plutôt d'accord sur la nécessité de transformer la structure de gestion du réseau SENAME, célèbre pour son inefficience, l'évolution du système vers une conception des droits qui efface le vecteur punitif, est loin de faire l'unanimité. Micael explique qu'en effet, sur le plan politique, « *personne n'a proposé de suivre le modèle inertiel, personne ne l'a défendu, pourtant il est resté là* ».

D'un côté, il existe des résistances par rapport aux conceptions de l'enfance, en particulier de l'enfance pauvre, d'un autre, il existe également des résistances autour de la question de qui va s'attribuer soit la réussite soit l'échec d'un tel changement de système. Ainsi, « *dans le diagnostic, il existe une coïncidence, parce que dire le contraire est politiquement incorrect et à ce moment-là personne n'oserait dire quelque chose de dissonant. Mais les difficultés se trouvent sur la ligne politique, dans le sens de ce qu'est le public, les difficultés de la 'politis' pour avancer* », reconnaît Carla.

Ainsi, plusieurs des experts interviewés évoquent l'expérience de l'initiative du gouvernement de Piñera pour en finir avec le SENAME et créer une institution de protection des droits et une institution de responsabilité juvénile. Un projet de loi est en effet discuté entre les institutions collaboratrices, le ministère de la Justice et le SENAME avant d'être présenté à la Chambre des Députés. Au-delà des discussions sur les orientations des interventions, la cause de l'échec de

cette réforme est à chercher dans l'articulation des forces : les autorités de la coalition de centre-gauche (ancienne CPD) ne souhaitent pas offrir à la droite le crédit d'avoir fermé le SENAME. De cette façon, les résistances aux transformations substantielles du système, de quelque nature qu'elles soient, empêcheront que les changements dépassent la seule dimension technique.

Ainsi, sur ce point de considérations autour de la prédominance de la technocratie, on observe qu'en effet le démantèlement de la doctrine tutélaire signifie une réussite sur le plan de la gestion dans la mesure où il dépasse la subsidiarité classique pour convertir l'État en grand gérant des services externalisés et compétitifs. Cependant, la mise en place de l'intervention est entrecroisée par des logiques différentes au-delà des logiques du débat politique, configurant un système hybride de néolibéralisme tutélaire qui émerge de la superposition des philosophies et des intérêts divers en jeu.

2.2 Des systèmes de protection et des politiques d'investissement

La deuxième tension repérée dans la reconfiguration du système de protection fait référence à l'incompatibilité du système en place avec une perspective démocratique de la politique sociale. En effet, comme nous l'avons mentionné tout au long de cette partie, la démocratisation croissante du pays qui, sur le plan socio-politique, installera les droits sociaux dans le registre public, interpellera de façon permanente les institutions en vigueur.

La cohabitation de la CIDEA avec l'application de la loi des mineurs et la loi SENAME est l'expression la plus éloquente de l'incohérence de la politique sociale dans ce domaine. Dans ce sens, la superposition de la dimension technique à la dimension politique, au-delà des résistances corporatives et partisans, met en évidence qu'il ne s'agit pas que de réaliser des transformations institutionnelles, mais aussi de sauvegarder le système. Au fond, ce qui s'exprime là, c'est bien l'incompatibilité intrinsèque du cadre normatif du Chili néolibéral avec la conception démocratique invoquée par la Convention, sur le plan de la protection spécialisée. La Convention entre en collision avec la notion des droits telle qu'elle est définie dans la Constitution politique de 1980 - encore en vigueur de nos jours - où est consacré le rôle résiduel de l'État. À cet égard, Carry déclare : « *Bien qu'en termes déclaratifs, on tente de se rapprocher de la CIDEA et il y a des arrangements administratifs, on cohabite avec ces lois [...] et le plus grave est que la Convention nous oblige à penser le paradigme des droits dans un scénario*

normatif où ce n'est pas possible, où en termes normatifs, rien ne change ». En effet, sur le plan local, le maintien de la loi des mineurs qui conçoit le rôle de l'État d'assistance et de la famille depuis la doctrine de la situation irrégulière, devient incompatible avec les transformations culturelles, politiques et institutionnelles qui visent à installer les droits de l'enfant à partir de la philosophie individualiste de la famille et de l'État de la démocratie technocratique.

Ce système devient peu à peu inamovible et la tension entre les conditions de possibilité des droits sociaux et le rôle garant de l'État que demande la Convention va s'accroître de manière de plus en plus évidente dans le cadre normatif du Chili néolibéral. La même possibilité d'installer un langage des droits est une tâche à accomplir dans un contexte qui conditionne les droits des individus à leur comportement et à leur mérite.

Ainsi, les gouvernements de cette période de consolidation démocratique vont créer un modèle hybride en tension entre le registre politique basé sur les droits et l'opérationnalisation d'un tutélarisme technocratique. Le modèle change tout pour ne rien changer, sans configurer ni la politique de protection ni de système cohérent.

« En fait, on est arrivés à une crise où le SENAME devait être fermé », dit Francisca. Parce que sur le plan de la réalité, comme l'affirme Carry, « il n'existe aucune vision de système, on n'a que des petits programmes partout, le discours de la Convention n'a donc pas d'attachement concret par rapport à ce qu'il implique ».

La reconfiguration d'un système est étroitement liée au contexte d'occurrence de la sphère normative. La construction d'une politique sociale implique donc une base de conception de ce qu'est le social et de comment se configure le politique dans une société donnée. Les changements des dimensions isolées des manifestations du social réduit le phénomène à des problèmes précis à gérer, sans un ancrage dans le contexte d'où elles émergent et où elles vont évoluer.

2.3 Pour synthétiser

La période connaît autant de changements et de réformes que de résistances et de persistances. Les déguisements constants de l'ancienne structure, institutionnelle et philosophique de la protection spécialisée, transforment cette période de la consolidation démocratique du modèle, en terrain de tensions substantielles. On assiste au caméléonisme des anciens canons moraux

vers un libéralisme technique, où les droits restent prisonniers sur un plan symbolique - autant que paradoxal – du récit néolibéral fondateur du Chili contemporain.

Ainsi, l'État social chilien qui s'exprime dans l'action envers les enfants en difficulté, ne se trouve pas dans la philosophie affirmée de l'être-État face à la protection de la population, mais plutôt dans la définition du social à partir de la mise en place de technologies qui lui permettent devenir un État social dans un moment donné. Une action performative en constance qui essaie d'adapter les nouveaux préceptes de la période sociale et politique à une structure ancrée dans une conception du politique qui se définit à partir de l'inégalité des conditions.

Dans ce sens, la protection spécialisée est le visage le plus patent de cette philosophie historique de la gestion des inégalités, en tant que principe régulateur du public. L'assistance de l'enfance pauvre concentre les tensions subies par les transformations du registre politique, les reconfigurations du social et la tradition du rôle de tutelle résiduelle. Les réformes de la forme de l'administration de la solidarité résiduelle ne feront qu'actualiser la structure même, à partir des performances technocratiques sophistiquées et dynamiques qui, à leur tour, vont véhiculer la marchandisation de la sphère de l'assistance traditionnelle. La protection spécialisée deviendra ainsi paradigmatique des inflexions néolibérales, en tant qu'expression de la réédition de la philosophie inégale de la traduction des droits sur le plan institutionnel qui caractérise l'histoire du Chili républicain.

Chapitre 16

La santé dans le paradigme de la protection sociale

Après 10 ans de régime démocratique, la période de consolidation se propose d'approfondir la démocratisation sociale en termes de droits sociaux. Tout en accord avec le discours citoyen en vigueur sur le registre politique, le domaine de la santé expérimente l'invasion des perspectives qui revendiquent la santé comme autre chose qu'un simple service à fournir. Le droit à la santé devient un débat de société et la persistance des inégalités sur le plan de la protection, un sujet qui dépasse la seule question des investissements en infrastructure.

Le paradigme de la protection sociale qui se développe d'abord sur le plan de la lutte contre l'extrême pauvreté s'étend vers le domaine de la santé, notamment envers la protection des plus petits. Plusieurs transformations institutionnelles verront le jour pendant cette période en termes de protection et la forme qu'adoptera le système de santé, bien que circonscrite au cadre du modèle mixte des assurances, introduira des garanties à vocation universelle.

Dans ce chapitre, nous analyserons les transformations de la protection de la santé des enfants à partir de trois axes. Dans un premier temps, nous étudierons la perspective de la protection sociale et la réforme qui crée le système des garanties de la santé ; ensuite, nous passerons en revue le système de protection intégrale de la petite enfance et ses tensions concernant la mise en œuvre de la protection sociale. Le troisième axe abordera la place de la technocratie et les enjeux de la notion de protection sociale dans le cadre de la consolidation démocratique. Finalement, nous esquisserons des conclusions sur les transformations vécues dans ce secteur.

1. La protection sociale et l'approche des minima citoyens

La notion de protection sociale est constitutive du discours des gouvernants de la consolidation démocratique qui, avec des accents différents, proposeront des formules de protection en lien

avec le concept d'égalité. Le discours sur la protection sociale s'installe dans l'imaginaire social, révélant une timide appropriation de la notion d'égalité citoyenne, en remplacement de l'ancienne proposition de la CDP, liée à la promesse de l'équité.

Le gouvernement de Lagos sera donc le pionnier de la mise en place de la notion de protection sociale. Cela représente un point de transformation importante en contraste avec l'inertie qu'avait connue la politique sociale jusqu'alors. À ce sujet, Óscar affirme que « *l'architecture de la politique présente des modifications à partir des années 2000 parce qu'il existe une approche sociale différente* ». Daniela exprime également que « *dès le milieu des années 2000, jusqu'en 2004, on observe des tentatives pour conformer une nouvelle façon de fonctionner sur le plan social* ».

La protection sociale accueille une nouvelle manière d'envisager le rôle de l'État face à la provision des services de protection des individus. Il s'inscrit dans la démarche adoptée l'année 2000 par les Nations Unies en matière d'aide au développement pour lutter contre la pauvreté, intitulée « Objectifs du Millénaire pour le Développement » (OMD). Cet accord, fixé par les 147 chefs d'État membres des Nations Unies, ambitionne, entre autres, de réduire la pauvreté, d'améliorer la santé maternelle, d'avancer dans l'égalité, de réduire la mortalité infantile.¹⁵³

À partir de ces objectifs, dans le cadre de l'approfondissement du processus de démocratisation chilien, le gouvernement de R. Lagos démarre la mise en place d'un système de socles de protection sociale. Des années plus tard, la notion des socles de protection sociale sera conceptualisée par l'Organisation Internationale du Travail (OIT) dans une commission dirigée par M. Bachelet. Le rapport de ladite commission définit la protection sociale telle que :

« La notion de socle de protection sociale se fonde sur les principes partagés de justice sociale et de droit universel pour toute personne à la sécurité sociale et à un niveau de vie suffisant à sa santé et à son bien-être, ainsi qu'à ceux de sa famille, ce qui inclut l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux et les services sociaux nécessaires. C'est une approche fondée sur la notion de droits, et dont l'idée maîtresse est que personne ne devrait vivre au-dessous d'un certain niveau de revenu et que toute personne devrait au moins avoir accès à des services sociaux de base, et cela afin d'accroître les opportunités de travail décent. Le socle de protection sociale, tel que le définit le Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies (CCS), est

¹⁵³ Le programme complet des OMD disponible sur : <http://www.un.org/fr/millenniumgoals/>

un ensemble intégré de mesures conçues pour garantir à tous une sécurité de revenu et un accès aux services sociaux, en particulier pour les groupes vulnérables. »¹⁵⁴

Sur le plan de la santé, le système de protection se traduira d'abord pendant le gouvernement de Lagos, par un système de garanties de santé nommé AUGE. Sur le même plan, le gouvernement de M. Bachelet donnera suite à ce programme de protection et le consolidera avec le système de protection à la petite enfance, *Le Chili grandit avec toi*. Ainsi, on constate que, mises à part des nuances quant à l'égalité et au rôle de l'État, la notion de protection sociale s'installe dans la période de la consolidation démocratique. Dans ce chapitre, nous évoquerons les actions de la protection sociale développées sur le plan de la santé.

1.1 Le Plan AUGE

En 2004, la loi N° 19.966 crée le système AUGE–GES (Garanties explicites de santé). Ce système :

«établit un forfait de santé obligatoire pour FONASA et les ISAPRES (le Régime des Garanties ou Plan Auge), qui consiste en la confirmation diagnostique et les traitements standardisés pour un ensemble de maladies priorisées pour leur fort impact sanitaire et social, et définit des garanties explicites et opposables en termes d'accès, d'opportunité, de qualité et de couverture financière ».¹⁵⁵

Ce dispositif met en place le programme des « garanties explicites » universelles sur une liste de maladies, en stipulant un protocole de soins et de délais de prise en charge. Le but est d'établir une protection budgétaire face aux dépenses excessives de soins et de réduire les inégalités d'accès provoquées par le niveau socioéconomique ou par le sous-système d'assurance souscrit.

¹⁵⁴ Bureau International du Travail, *Socle de protection sociale pour une mondialisation juste et inclusive*, Genève, 2011, p.10.

¹⁵⁵ Notre traduction. Loi N° 19.966 de 2004.

Le programme est mis en place à partir de l'année 2004 avec une liste de 40 maladies. Tout au long de la période, cette liste sera enrichie avec de nouvelles maladies, atteignant le nombre de 80 en 2014. Le système instaure que les personnes atteintes d'une maladie répertoriée AUGE soient couvertes par le système de santé, par leur assurance en première instance, si ce n'est pas le cas, par le système central à travers l'achat de services privés. La prise en charge doit s'effectuer dans des délais précis définis, grâce à la configuration d'un modèle de vouchers par personne et par maladie. Cet aspect introduit l'efficience comme un facteur clé de la provision des services.

Malgré le fait que le programme AUGE-GES représente une avancée concernant la garantie de traitement et la gratuité sous une modalité de couverture universelle des maladies concernées, il est fortement critiqué (Comisión Asesora Presidencial para el Estudio y Propuesta de un Nuevo Marco Jurídico para el Sistema Privado de Salud, 2014 ; Lenz, 2007). Tout d'abord, les critiques visent le fait que le principe de subsidiarité et les mécanismes de ciblage persistent. Bien que le programme ait été conçu selon un modèle de garanties sous le paradigme de la protection sociale, l'AUGE se fonde plutôt sur une logique privatisée et mercantile des droits sociaux : la reconnaissance des « garanties explicites » pour un ensemble de maladies ciblées, dans une logique marchande de distribution des biens publics. En effet, par rapport aux délais prévus de prise en charge, la prestation peut être fournie soit par les services publics soit par le système privé-subventionné par l'État. Ceci approfondit la ségrégation sociale liée à la logique de subvention publique des services privés. L'AUGE finit par devenir un outil de dynamisation du marché des services. Dans ce cadre, le Plan AUGE privatise une liste de droits à la santé, restreinte au patron épidémiologique actualisé de façon périodique, en assurant un service de consommation garanti par l'État. Les maladies sont liées aux prestations garanties plutôt qu'aux droits de base.

Quant à la protection de l'enfance, elle est plutôt absente du cadre du Plan AUGE. De l'avis de Paulina, médecin pédiatre spécialiste en politiques de la santé, conseillère des gouvernements de la Concertation et membre des think-tanks liés à la coalition de centre-gauche, « *l'enfance est peu représentée parce que l'Auge est conçu pour la limitation des coûts liés aux maladies déclarées et comme le système national de la santé est déjà très focalisée sur les enfants et la prévention, le plan AUGE cible surtout les autres populations* ».

Ainsi, ce programme s'inscrit dans une approche qui, sur le même système segmenté et duel de santé, introduit des garanties de couverture pour la totalité de la population à partir de l'actualisation du patron épidémiologique. Dans la conception de la protection sociale, le but de protéger la population des risques, tout en stimulant la responsabilité individuelle et

l'intégration au marché de l'emploi, implique de renforcer le rôle de l'État social dans un cadre de compétitivité. Le Plan AUGÉ réussit cet objectif et dynamise le marché des services de la santé, proposant un système d'achat des services privés qui marquera la nouvelle génération des politiques sanitaires.

2. Le *Chili Grandit avec Toi* : la protection sociale en marche

Le Système de protection intégrale de la petite enfance, *Le Chili Grandit avec Toi*, émerge dans un moment de profondes critiques envers la CPD et la gestion qu'elle a fait du social.

Les demandes sociales qui concernent la santé s'expriment depuis les premiers jours du mandat de Lagos et du gouvernement de Bachelet, avec la grève des professionnels de la santé publique. Les attentes par rapport à l'agenda social du gouvernement de Bachelet sont effectivement très élevées. Dans ce cadre, le mandat de constituer la CAP pour la Réforme des politiques de l'enfance montre la volonté politique d'aborder en priorité la protection des secteurs les plus touchés par le modèle et, dans ces secteurs, la population la plus vulnérable, c'est-à-dire l'enfance. Le CAP propose à travers son Rapport à la présidente de juin 2006, la création d'un système de protection de la petite enfance qui coordonne les prestations sanitaires, sociales et éducatives, dans une perspective intégrale des politiques sociales.

Le système est lancé en 2006 à partir d'un mandat présidentiel. Postérieurement, en 2009, à la fin du mandat de M. Bachelet, la création du Système de protection sociale institutionnalise le programme *Le Chili Grandit avec Toi*.

2.1 Le cadre politique et légal du système

Le Système de protection intégrale de la petite enfance mis en œuvre à partir de 2006 a pour objectif de proposer l'égalité des chances durant le développement des enfants, depuis leur gestation et jusqu'à la fin de la première phase d'enseignement primaire ; cette protection est

fournie indépendamment de l'origine sociale des enfants, de leur genre, de la composition du foyer ou de tout autre facteur de possible iniquité (décret suprême N°72, avril, 2006).

Le système est basé sur un investissement financier dès le plus jeune âge, puisque les difficultés de cette période de développement peuvent créer des problèmes d'intégration sociale à la vie adulte. Cette mesure est donc, économiquement et socialement, plus rentable pour le pays (Heckman, J. 2006). Le programme cherche, d'une part, à respecter les principes des droits de l'enfance consacrés dans la Convention internationale des droits de l'enfance et l'adolescence (CIDEA), signée par le Chili en 1990 et, d'autre part, à exécuter les mandats internationaux et les engagements souscrits en matière de protection sociale.

Les principes qui orientent le système sont liés aux droits de l'enfance dans la perspective de l'égalité des droits et des opportunités à garantir pour tous les garçons et toutes les filles, sans distinction de caractéristiques personnelles ou familiales. Ainsi, l'enfance est conçue comme la période des possibilités autant que des risques pour le développement : la petite enfance est donc une période cruciale pour la trajectoire vitale.

Fort de ces principes, le programme propose de créer un système coordonné de prestations, d'acteurs publics et de la société civile, à partir d'une conception intégrale de la protection sociale qui considère la famille, le milieu social et les institutions de l'enfance comme les axes du développement.

Le décret suprême N°72 d'avril 2006 crée donc un modèle de gestion des prestations envers la petite enfance, notamment dans le domaine de la santé et de l'éducation qui sera consacré par la loi en 2009. Le programme de Protection intégrale de l'enfance *Le Chili Grandit avec Toi* (CGT), constituera en effet l'un des sous-systèmes du Système intersectoriel de protection sociale, institutionnalisé par la loi N°. 20.379 de 12/09/2009.

L'objectif du CGT est de « *accompagner le processus de développement des enfants qui sont pris en charge par le système public de santé, depuis leur premier contrôle prénatal et jusqu'à leur entrée dans le système scolaire, au premier niveau de transition ou son équivalent* ». ¹⁵⁶ La coordination du système est prise en charge par le ministère de la Planification et du Développement (MIDEPLAN) - soit le ministère du Développement Social depuis 2011 - et l'articulation centrale du sous-système est placée sous la responsabilité de l'axe d'appui au développement biopsychosocial (*Apoyo al Desarrollo Biosicosocial-PADB*). L'objectif du

¹⁵⁶ Notre traduction. Loi N° 20379. Crea el sistema intersectorial de protección social e institucionaliza el subsistema de protección integral a la Infancia "Chile crece contigo" de 2009, p.3.

PADB est d'offrir un soutien intensif au contrôle, à la surveillance et à la promotion de la santé des enfants depuis la gestation jusqu'à l'âge de 4 ans.

D'un autre côté, le système est composé d'un axe de prestations différenciées adressées aux enfants appartenant à 60% de la population nationale la plus vulnérable. Les prestations du système pour les enfants qui sont en situation de vulnérabilité, c'est-à-dire la composante ciblée du système, consistent en la garantie de places en crèche publique gratuite, en des aides techniques aux enfants handicapés, entre autres. Ce volet de prise en charge préférentielle introduira une composante résiduelle dans la conception du système mixte universel/ciblé.

Le sous-système considère aussi l'accès préférentiel aux prestations des services publics par rapport aux besoins des enfants, pour les familles faisant partie des 40% les plus vulnérables de la population. Ainsi, le CGT configure un système mixte de couverture qui stipule des prises en charge à vocation universelle pour tous les usagers du système public en plus d'un ensemble de prestations ciblées selon des critères de vulnérabilité.

Sur le plan opérationnel, l'articulation des prestations et des dispositifs est prise en charge par les collectivités territoriales, autrement dit, les municipalités, à travers la constitution des Réseaux communaux *Le Chili Grandit avec Toi*. Cet aspect renforcera la décentralisation du système de gestion de la santé et repositionnera les acteurs publics non étatiques en tant que responsables de la protection. L'État régule et finance ; les acteurs publics et la société civile, gèrent et exécutent. L'externalisation des systèmes de garanties opère comme un mécanisme de *re-responsabilisation* privée des droits à la santé. «*La tarea central de las Redes Comunes, es operar el Sistema a nivel local, articulándose para la entrega del conjunto de servicios y beneficios contemplados, en virtud de las particularidades de la población objetivo de Chile Crece Contigo.* »¹⁵⁷

Au niveau national, les ministères de l'Éducation et de la Santé doivent veiller à la mise en place des prestations et le MIDEPLAN, à sa coordination générale. Ensuite, au niveau régional, les coordinateurs régionaux, provinciaux et les gérants CGT désignés par les Services de santé coordonnent avec les Réseaux communaux les modalités d'accès et d'orientations aux prestations.

Les bénéficiaires du système étant les enfants du système de santé public FONASA, les prestations se concentrent sur les centres municipaux de santé. Donc, la vocation universaliste est comprise ici comme un mécanisme de prestations garanties du système d'auto-exclusion,

¹⁵⁷Gobierno de Chile, *Memoria de la Instalación del Sistema de Protección Integral a la Infancia Chile Crece Contigo 2006-2010*, 2010, p.28.

en sophistiquant le ciblage élargi mis en place auparavant. Il ne s'agit plus de définir des critères d'exclusion de la protection publique mais de configurer des systèmes de prestations garanties sous un critère de libre choix : les individus et les familles sont libres de choisir l'affiliation au système donc, le droit à la protection.

Les diverses prestations et les axes d'intervention sont coordonnés dans le système à partir de 2006, de manière progressive. Nous allons maintenant analyser les axes du système qui naît sous la forme de programme social créé par le décret présidentiel et qui devient un système public consacré par la loi en 2009.

2.2 L'installation du programme : innovations et continuités

La création du CGT à partir des recommandations de la CAP de l'enfance de 2006 se présente comme un icône de la philosophie de la protection sociale incarnée par les secteurs les plus progressistes de la Concertation des Partis par la Démocratie. La protection intégrale de l'enfance s'installe dans l'imaginaire des politiques publiques en tant que nouveau paradigme du « faire » avec les enfants.

Dans ce sens, les interviewés expriment que :

« Le CGT crée une nouvelle approche, en fait renouvelle l'approche et incorpore l'intégralité de la prise en charge. Avoir le focus sur les enfants et les femmes mais depuis une approche multidimensionnelle, est une innovation », Elizabeth, ancienne ministre de la Planification.

« Le grand changement est produit à partir de l'intitulé même, la notion de système intégral. Parce qu'avant il y avait des politiques sectorielles qui depuis le changement du modèle économique étaient des politiques ciblées et le changement va vers un système qui envisage l'enfant de manière intégrale et qui le suit à travers des alertes, des coordinations, des orientations, il s'agit d'une nouvelle façon de structurer la politique. » Alicia, ancienne coordinatrice de SENAME et du Chili Grandit avec Toi, de l'équipe des concepteurs des politiques de protection sociale des gouvernements Lagos et Bachelet.

« Sur le plan de la santé, il n'y a pas vraiment d'inflexions, cependant le CGT est nouveau car il impose l'importance de l'enfance et de l'investissement pendant les premières années », déclare Daniela, experte en politiques sociales et ancienne conseillère des think-tanks des gouvernements de la CDP.

« Il s'agit d'une politique qui fait la différence entre une politique pour l'enfance et une politique de développement de l'enfance, et ça n'est pas sémantique parce que les résultats sont différents. La politique envers l'enfance consiste à couvrir les enfants par différentes prestations et ça, le pays le fait depuis longtemps. Le changement qu'on a essayé s'est fait à partir de la conviction de l'importance du développement de la petite enfance en tant que processus de développement du pays. Le défi était de monter une politique qui exprime des résultats dans les standards de développement les plus hauts, pas par rapport aux enfants pris en charge. » Viviana, ancienne coordinatrice et designer des programmes sociaux emblématiques de la CPD, conseillère de la Banque mondiale.

Dans le cadre de l'installation du paradigme de la protection sociale, le rôle de la CAP concernant la formulation du programme *Le Chili Grandit avec Toi* semble plutôt symbolique pour les experts et les membres de la Commission même. En effet, la nécessité de changer le regard de la prise en charge fragmentée des enfants pour construire un système de coordination est l'une des priorités des propositions de la Commission. Cependant, sur un plan concret, l'influence de la CAP n'est pas tout à fait déterminante, elle pose d'ailleurs une formule différente de validation des décisions du pouvoir exécutif. Selon Alicia, l'une de coordinatrices de la convocation de la CAP, cette instance représente :

« Un espace politique pour faciliter la démarche législative, pour créer du consensus, ce qui fait partie de la stratégie consensuelle de la Concertation. En effet, l'approbation de la loi du CGT est une blague, elle intervient deux ans après que le système est mis en place, personne ne s'y oppose. Donc, ce n'est pas que la CAP n'ait pas fait de proposition mais elle était sous tutorat. »

À son tour, Daniela qui a participé en tant que membre experte de la CAP, affirme que la Commission de l'enfance « a ordonné le sujet, systématisé les concepts, mais la Présidente aurait mis en place le système de toute façon. Nous avons fait quelques propositions en tant

que socle initial, cependant le CGT était déjà organisé et compris dans le système de protection sociale ».

Ainsi, née sous le signe de la protection sociale et portant l’empreinte de Bachelet, la CAP valide le choix du paradigme de la protection sociale dans le champ de l’enfance. Le programme CGT impose une politique qui, depuis la coordination intersectorielle, l’implication des acteurs locaux et les prestations orientées vers le développement de la petite enfance, propose des innovations à l’intervention en santé. Cependant, ce programme entre en droite ligne de la tradition de l’action sanitaire sur le plan de l’enfance. En effet, il s’agit d’actualiser les prestations existantes à partir de l’approche de la conception intégrale de l’enfance et à travers le modèle de gestion en réseau. Les continuités avec l’action sanitaire traditionnelle existante permettent la vitesse de l’installation car il ne s’agit pas de réinventer la politique.

À ce sujet, les acteurs affirment que *« le CGT a dans la plupart des contenus, des aspects introduits par Allende quand il était ministre de la Santé [...] parce que les institutions de la santé, les mairies, l’assistance sociale ne sont pas compréhensibles en dehors de cette trajectoire »*, dit Viviana. Sandra, ancien ministre de la Santé des gouvernements de la CPD et ministre pendant la mise en place du programme, confirme que *« le CGT fait partie de la notion de la santé qui suit la perspective des déterminants sociaux qui commence depuis les années où Allende était ministre »*. Dans ce sens, pour Manuel, coordinateur au ministère de la Santé du CGT pendant le gouvernement de Bachelet, le programme *« opérationnalise l’approche psychosociale de manière claire dans le secteur, il n’est plus accessoire et devient le noyau du développement des programmes de soins primaires envers les enfants. Il y a des ressources pour le faire et l’action est plus évidente »*.

L’installation d’une conception de la santé selon une modalité intégrale fait suite donc aux continuités de l’approche d’intervention liée aux déterminants sociaux ainsi qu’à la perspective d’action psychosociale. Ce modèle s’inscrit également dans une structure de provision des services de santé qui opère à partir du modèle de gestion décentralisée, formulé par la dictature et consolidé pendant la période transitionnelle. En effet, le renforcement de cette conception territorialisée et déconcentrée de la gestion des services, ainsi que son actualisation à partir de la configuration de l’action en réseau, apparaît comme l’une des forces principales du programme. Cet aspect est très valorisé autant par les acteurs que par les évaluations.

Sandra déclare ainsi que la mise en place du CGT *« se développe à partir d’un noyau social qui dans certains endroits a mieux marché mais qui, dans plusieurs cas, était subsidié par le secteur santé dans l’espace local. Parce que les équipes locales de santé sont très fortes et parce que ce sont des équipes municipales. Et ça, c’est super. »* Pour Viviana *« la mise en place*

du CGT en ce qui concerne la rapidité avec laquelle on l'a fait, a constitué un précédent de taille dans la coordination locale des mairies, des centres de santé, des acteurs de l'espace local ; cet aspect avait déjà été un succès dans le Chili Solidaire ».

Les premières évaluations de l'installation du programme vont souligner l'importance du modèle de gestion intersectorielle ainsi que le rôle des mairies dans l'opérationnalisation du système. Cet aspect a permis d'augmenter la couverture des prestations désormais existantes grâce à l'accent mis sur l'articulation des réseaux décentralisés (Gouvernement du Chili, 2010). Ainsi, pour les experts, plus qu'un programme, le CGT représente un cadre de coordination institutionnelle qui recherche la cohérence de la politique publique afin d'assurer des standards de qualité des services (Valderrama et Raczynski, 2009). Ce cadre des coordinations trouve son corollaire sur l'axe intersectoriel. La notion d'intégralité de la politique ne fait pas référence qu'au caractère interdisciplinaire de la conception de l'enfant mais aussi à l'intervention des différents secteurs sociaux coordonnés. Il s'agit d'un modèle interdisciplinaire et intersectoriel de gestion. À ce sujet, Sandra affirme : *« Depuis son origine, il existe un regard multidimensionnel et on a un comité de ministres, y compris les Finances, pour analyser les différentes orientations du programme. Pendant son gouvernement, la présidente Bachelet a confirmé des comités intersectoriels »*. Alicia précise que le CGT *« a connu du succès en mettant en avant la petite enfance qui était oubliée mais ce qui a eu le plus de succès, ça a justement été de créer des politiques intersectorielles en étroite coordination à partir des budgets intégrés »*. La directrice du système national des crèches à l'époque de la période Bachelet, Javiera, explique que le *« CGT impliquait de travailler sur le plan intersectoriel, où tous les services, les institutions et la société civile s'articulent »*.

Cependant, cet aspect provoque aussi des malaises sur le plan politique. Carlos, ancien ministre du Développement Social (ex-Planification) pendant le gouvernement de Piñera affirme : *« J'étais censé coordonner ce système et ça n'a pas marché, parce que le ministère de la Santé ne se souciait pas de ce que je demandais et les autres secteurs ne nous écoutaient pas, donc voilà le super système intersectoriel »*. Viviana reconnaît des problèmes à ce sujet et précise que *« par exemple, la Direction nationale des crèches n'a pas participé au système, son rôle a été décoratif. Le bataillon de la santé a été crucial ainsi que celui des mairies, mais sur le plan des secteurs [...] ça dépendait fortement des intérêts personnels et politiques »*.

Bien que le système affiche des résultats positifs sur le plan de la conception technique, des problèmes se manifestent sur le plan politique. C'est d'ailleurs là l'une des caractéristiques principales du programme : la prédominance de la dimension technocratique de la politique.

Ainsi le CGT, qui devient le paradigme de l'introduction de l'approche de la protection sociale sur le plan de la protection des enfants, plutôt que changer la structure de distribution des droits des enfants actualise dans les faits l'ancienne formule historique. Il légitime l'action décentralisée, le rôle des municipalités en tant qu'acteurs publics non-étatiques et la logique marchande des prestations concernant le système d'affiliation. Cependant cette structure s'actualise par le biais de la modernisation du système de gestion, de la technocratisation de l'intervention et de la conversion de la santé bien de service en un droit privatisé dans la conception de libre choix. Il actualise une fois de plus la responsabilité des familles et la notion des défaillances privées dans l'accès aux droits, à partir d'une couverture qui répond à un critère de ciblage élargi à vocation universaliste.

Dans ce sens, les tensions sont au cœur même du système intégral de protection des enfants. Il existe certes un changement de langage et de gestion dans la philosophie de distribution inégale de l'accès aux droits, mais il s'inscrit dans la voie de la continuité de la structure d'intervention. Les changements introduits conduiront à l'actualisation de la logique marchande cette-fois ci à partir de l'alliance entre droits et développement.

2.3 Les droits des enfants comme outil de développement

L'objectif du programme est d'améliorer l'égalité des opportunités et de l'accès aux services, dans le développement des garçons et des filles chiliens depuis leur gestation jusqu'à la fin de la première phase d'enseignement primaire, indépendamment de leur origine sociale, de leur genre, de la composition de leur foyer ou de tout autre facteur de possible iniquité (décret suprême N°72, 2006). Dans ce but, le système est basé sur un investissement financier dès le plus jeune âge, cette mesure est donc économiquement et socialement plus rentable pour le pays (Heckman, J. 2006) et permet de reconnaître le rôle de l'État dans le développement de l'enfance ainsi que la responsabilité de tous les acteurs publics, notamment des collectivités territoriales.

La construction de ce système se fonde, au-delà des conceptions de justice sociale qu'il incarne, sur des orientations économiques. L'un des principes de la politique est que l'investissement sur le développement de l'enfance (Gouvernement du Chili, 2010). *«El impacto de los programas de apoyo a las competencias y capacidades de las personas dependen crucialmente*

de qué tan temprano se desarrollen. »¹⁵⁸ On le comprend, l'argument du retour de l'investissement sous-tend toute la documentation du système : «*la justificación de cómo invertir en primera infancia genera una devuelta hacia el Estado de la misma inversión.*»¹⁵⁹ La justification économique de l'investissement devient cruciale dans un cadre d'intervention régulatrice de l'État qui privatise des prestations. Cela fait autant partie de la conception de la rentabilité de l'intervention étatique sur certains secteurs, posée par l'impératif de la croissance, que de la tradition de focus sur le développement qui caractérise la structure de distribution des droits de l'État du Chili. Dans ce cadre, les droits sont placés sur le plan du développement des capacités et de l'autonomie des individus qui permettront des retours économiques pour le développement du pays. Il s'agit de notions d'investissement qui nous interrogent sur la place même de l'enfant dans les sociétés démocratiques contemporaines ainsi que sur le rôle des familles et de l'État face à leur protection.

Cette tension de la construction opérationnelle des droits de l'enfant représente le cœur de l'aboutissement du programme analysé, c'est-à-dire le *Chili Grandit avec Toi*. La discussion sur l'effectivité réelle du système est plutôt située sur les attentes du système en tant que modèle de protection des droits, par rapport aux retours sur les indicateurs de développement des enfants. D'abord, on observe des tensions par rapport au choix d'un concept d'autonomie qui repose sur une lecture économiciste des trajectoires de vie. Le programme en soi ne manque pas de contenus et respecte la vision de l'enfant comme sujet autonome ; il incorpore ainsi les attentes concernant l'autonomie progressive acquise pendant la vie scolaire et professionnelle, vis-à-vis du processus d'insertion socio-économique. L'investissement efficace des ressources de l'État se réfère aussi aux résultats obtenus sur son retour ainsi que sur les trajectoires qui profitent des outils fournis pour réussir dans la vie professionnelle. La vision de l'État, décrit comme un investisseur par Palier et Esping-Andersen (2008), repose notamment sur l'accent mis sur les ressources destinées à la petite enfance comme stratégie de l'État providence garant des droits. L'investissement efficace considère la formulation des dispositifs de renforcement du développement de l'enfant comme les cibles de l'action à long terme et la clé de la réussite.

D'un autre côté, bien que les droits au bien-être soient opérationnels sous différents angles et que le développement comprenne la prévention des problèmes de santé, la conception même

¹⁵⁸ Gobierno de Chile, *Cuatro años creciendo juntos. Memoria de la instalación del sistema de protección integral a la infancia Chile Crece Contigo*, Chili, 2010, p. 16.

¹⁵⁹ Ibid., p.3.

du développement infantile au centre de la protection sociale peut être lue comme une forme de médicalisation de l'enfant (Turmel en Sirota, 2006).

L'investissement sur la petite enfance et son développement permet également d'encadrer efficacement les individus ainsi que les représentations de l'enfance et des pratiques sociales : « *L'âge de l'enfance serait déterminant de l'avenir comme du devenir.* »¹⁶⁰ Cela s'exprime dans le « *consenso científico respecto a que las etapas iniciales de la vida son claves para sentar las bases del desarrollo futuro de las personas* ». ¹⁶¹

La non-adaptation des enfants, soit le non-encadrement dans les attentes socio-productives, dans cette perspective de formation pour la vie, a ensuite été interprétée comme l'expression d'une carence parentale (Gavarini en Sirota, 2006.). Le soupçon porté sur des parents manquant d'outils pour bien encadrer leurs enfants sur la voie de l'acquisition des compétences adaptées au monde du travail, dans certains milieux sociaux, justifie l'intervention éducative envers les parents sur le plan de la santé ainsi que la « pédagogisation » des dispositifs de garde dans le cadre du système CGT. Sur ce plan, les dispositifs d'éducation à la parentalité peuvent aussi masquer des processus de disqualification sociale des parents (Paugam, 2001), notamment des mères (Cardi, 2007). Dans le cas du système *Le Chili Grandit avec Toi*, l'aspect le plus notable à partir du Programme d'appui au développement biopsychosocial (PADB) est le soutien éducatif à la parentalité dans les centres de santé public, ainsi que les places en crèches ciblées sur les quintiles les plus pauvres.

Donc, en ce qui concerne la protection sociale des enfants, l'importance des trajectoires individuelles et la survalorisation des causalités originelles (Gavarini en Sirota, op.cit.) prennent du sens dans un contexte social chilien obsédé par l'ascension sociale et la méritocratie. Dans ce contexte, les couches populaires cherchent à surmonter leur situation socioéconomique ainsi qu'à échapper aux processus de disqualification sociale, sous peine d'abandonner les « devoirs du foyer ». Dans ce cadre, la parentalité constitue une sphère particulièrement sensible de la vie sociale. Les transformations au sein de la famille, surtout dues à l'incorporation des femmes au marché du travail, ont été vécues tant comme une opportunité que comme une fatalité. L'opportunité de sortir « du quartier », de développer des projets individuels et la fatalité de l'absence de la mère au foyer, figure statutairement puissante comme principe d'ordre omniprésent (Araujo, Martuccelli, 2011) ont remis en question la stabilité du foyer, ses règles et le comportement des enfants. Il s'agit donc de changements de

¹⁶⁰Gavarini, L. « L'enfant et les déterminismes aujourd'hui : peut-on penser un sujet ? », in : Sirota, R. 2006. *Eléments pour une sociologie de l'enfance*. Presses Universitaires de Rennes, France. P. 95.

¹⁶¹ Gobierno de Chile, 2006. Op.cit.p.27.

dynamiques familiales par rapport aux changements de structures sociétales, qui créent de l'angoisse pour les nouvelles générations de parents (Ibid.).

Le CGT configure ainsi une réponse qui aborde cette défaillance des capacités parentales-familiales, voire leur absence, à cause de l'intégration au marché du travail et de l'affaiblissement des rôles parentaux dus aux changements des dynamiques familiales. À partir d'une approche familialiste et de développement individuel-économique, le paradigme de la protection sociale replace le rôle de la famille dans la protection des enfants et prépare des individus pour la réussite de leur intégration au marché. L'égalité du modèle néolibéral démocratique se traduit comme la possibilité de participer avec succès à la concurrence des trajectoires.

3. La protection en tension : de la technique et de l'égalité dans le néolibéralisme résiduel majoré

3. 1 La technocratie dans la santé et la vocation politique de la protection

La technicisation de la gestion des services de la santé, initiée dans les années 1980 et approfondie au cours de la décennie suivante, atteint son sommet à partir des années 2000 en raison du processus de modernisation de l'État. Dans le domaine de la santé, le changement qui intervient dans les systèmes de paiement puis dans la formulation de classements des mairies selon les indicateurs fournis, introduiront plusieurs outils de mesures de la gestion. Paulina nous signale : « *Depuis les années 1990, les indicateurs de la gestion s'imposent partout dans les structures de soins primaires. Cependant, le sujet est de plus en plus évident pendant les années 2000 quand le niveau central impose les classements. Cela va mettre en tension la relation avec les mairies.* »

Selon Valderrama et Raczynski (2010), c'est cette même dimension technique qui va simplifier la mise en place du système de protection sociale : « *Un insumo potente que facilitó el desarrollo*

del SPS y, dentro de éste, del ChCC fue la creciente “tecnificación” de la política social que tuvo el país desde la década de 1980 hasta el presente. »¹⁶²

Ainsi, plusieurs acteurs interviewés expliquent que :

« Pendant une réunion avec le Président Lagos, il nous demande comment on peut faire pour toucher les plus pauvres et les aider. On s’est dit : “On a la Fiche CAS, donc à partir de là, on individualise les mesures des services pour arriver aux plus démunis et ça permet la technicisation des bénéficiaires, ce qui est positif ; mais on aurait aussi pu le faire d’une manière différente. » Daniela.

« En ce qui concerne la gestion publique, cet aspect (la technicisation) pose une nuance qui n’existait pas avant ; des efforts incroyables sont faits pour coordonner des politiques et les discussions poursuivent toutes le même objectif, ce qui génère des mécanismes pratiques de gestion publique. Je pense que ça constitue un virage essentiel et qu’il n’y a pas de retour en arrière, parce que ça implique une compréhension du travail sur le plan local, une compréhension des problèmes aussi ». Viviana.

Bien que la technocratisation de la politique de la santé ait permis l’installation du système CGT, qui justement incorpore un modèle fortement centré sur les indicateurs de développement, ce processus pose des tensions. Sur le plan de la mise en place des services, le développement d’un modèle d’intervention intégrale entre en collision avec la notion fortement technicisée des prestations. Cet aspect implique que la lecture globale et interdisciplinaire des processus que vivent les enfants, autrement dit des processus intégrés et non linéaires, rencontre des obstacles sur le plan quotidien. Cela est dû à l’exigence du nombre d’interventions imposées, aux mesures du développement mises en place ainsi qu’aux coordinations exigées entre acteurs afin de donner vie au modèle.

Manuel expose que si on se place à un niveau professionnel, la technocratisation de l’intervention devient *« une lutte constante et quotidienne par rapport à ce qu’il fallait faire, parce que dans la vision des policy makers, plusieurs choses font obstacle au modèle de*

¹⁶² Valderrama, Consuelo et Raczynski, Dagmar, *Chile Crece Contigo. Un caso particular de “scaling up, Asesorías para el desarrollo*, Chili, 2010. p.9.

gestion ». Pour Daniela, ce phénomène résulte de la distance entre les personnes chargées de la mise en œuvre sur le terrain et concepteurs, car :

« Tout est organisé dans le bureau de quelques illuminés, où il est décidé de ce qu'on va faire à l'échelle du pays. Et le pays n'est pas préparé parce qu'il manque certaines capacités sur le plan institutionnel [...], donc même si l'un des aspects positifs du gouvernement militaire a été la technicisation de la politique sociale, ça n'implique pas que les politiques obéissent aux intérêts politiques, et la technicisation de la politique sociale est importante mais ne peut pas rester le seul aspect à aborder. »

De son côté, Alicia ajoute que pendant cette période, *« les partis politiques ont perdu leur pouvoir d'installer des sujets dans l'agenda [...], alors qui a pris le dessus ? Dans la logique de marché, ce sont les technocrates qui ont pris le dessus, les partis ne sont plus des acteurs, ce sont les technocrates, qu'ils soient membres ou proches des partis, qui ont pris la tête des réformes dans les années 2000 »*.

Dans ce contexte, les décisions de la politique et du développement du programme CGT sont plus en lien avec la dimension technique qu'avec la dimension politique. C'est-à-dire, *« la décision de prioriser le développement des enfants est une décision politique mais la décision sur la question de comment le faire est technique »*, explique Manuel. À son tour, Viviana ajoute que :

« Si tu es dans la politique publique et que tu fais une déclaration qui t'engage à prioriser la population vulnérable mais que tu n'as pas les outils ni une vision technique pour le faire, ce n'est qu'un beau discours. [...] Un politique qui ne demande pas aux techniques comment faire les choses, ne peut pas les mettre en place et ça ne marche pas. »

Ainsi, Alicia explique que les décisions prises concernant la couverture des prestations du CGT *« ne sont pas en relation avec les changements de registre sur l'égalité dans le politique, mais sont simplement associées aux capacités existantes. De ça dépend la décision du système public de réaliser des accouchements humanisés ou d'ouvrir des places en crèche »*.

On observe donc que bien que les recommandations de la CAP proposent un système intégral adressé à la totalité des enfants, la décision de mettre en place le programme dans le système

public, en excluant le système privé, dépend de la dimension technique. En effet, la décision technique cible l'immédiateté des politiques et les ressources alors existantes plutôt que la configuration d'un nouveau cadre normatif de la protection.

Dans ce sens, les débats sur le caractère universel ou ciblé du programme posent des difficultés sur le plan de la conception politique car la notion d'intégralité est restreinte aux bénéficiaires du système public et, par la suite, les interventions différenciées seront ciblées par situation socioéconomique. À ce sujet, Sandra explique que *« le CGT n'a jamais eu pour cible les quintiles. On a dû l'incorporer au sujet des places en crèches mais pas au niveau de la stimulation, par exemple. En général, tout ce qu'on a fait était destiné à la population du système public parce qu'il couvre 80% de la population »*. Ainsi Elizabeth, ancien ministre de la Planification, ministre en charge de la coordination générale du programme, affirme que *« quand on a formulé le CGT avec l'emphase de l'intégralité et de l'universalisme, on a pensé aux soins primaires parce que le système public a presque un caractère universel, dans la mesure où 80% de la population et des grossesses peuvent être suivis dans les centres communaux de santé »*. De son côté, Alicia ajoute : *« Selon ma conception, l'axe d'accompagnement est universel, parce que le système public de santé est universel, FONASA est universel ; car celui qui ne veut pas rester à FONASA peut en partir mais ça, c'est son choix, personne n'est exclu, il n'y a pas de filtres ni de critères d'exclusion. »*

Ainsi, la décision d'établir un modèle de gestion du développement de la petite enfance, adossé à une conception intégrale de l'enfance en tant que catégorie sociale spécifique et globale, est finalement restreinte aux impératifs techniques et économiques. Sur le plan technique, cela implique d'opérationnaliser un modèle de suivi des programmes déjà existants, afin de réaliser une mise en place rapide et effective grâce aux capacités installées, même si cette approche de la réalité des enfants les moins favorisés reste partielle. L'euphémisme du caractère universel des prestations, doublé de l'argument selon lequel personne n'est exclu du système public ou encore que la plupart de la population est affiliée à ce secteur, évacue la contradiction de base : celle de concevoir un modèle de protection de la santé depuis une perspective intégrale de l'enfance et du développement du pays mais de ne l'adresser qu'aux secteurs les moins aisés. Sur le plan économique, les restrictions sont plus évidentes encore : mettre en place un modèle de gestion intersectoriel, interdisciplinaire et coordonné territorialement, sur la base des ressources existantes. Cela implique de ne pas engendrer de dépenses extraordinaires au budget assigné à la période présidentielle qui permettent pourtant une mise en place rapide, techniquement effective et politiquement efficace.

On constate que les conceptions de protection sociale et de droits sont des instruments qui donnent un nouveau sens à la gestion technique du social. En effet, bien que le système des prestations envers la petite enfance soit légèrement différent, la tension au cœur même du système par rapport à la conception universaliste et résiduelle de la protection nous montre le caractère contradictoire de la mise en place du discours. Cette tension semble évidente au vu de l'énorme classification des bénéficiaires par prestations qui transforment des enfants qui ont les mêmes besoins en des usagers de la protection de l'État selon la classification pauvreté-vulnérabilité.

La prédominance qu'acquiert la dimension technique dans la définition du rôle de l'État dans la protection sociale, devient l'une des particularités de la reconfiguration de l'État social dans le cadre de la consolidation démocratique du néolibéralisme. Le caractère mixte du système des prestations rend bien compte des tensions du cadre normatif subordonné à la sphère technocratique.

D'un autre côté, l'efficacité politique qu'atteint la mise en pratique rapide et efficace du programme grâce aux forts degrés de technicisation, marque aussi une empreinte politique : le sceau Bachelet. C'est pour cela que l'administration suivante, celle de Piñera, montrera des réticences à investir davantage dans ce programme. Bien qu'il présente des bénéfices pour la gestion, le CGT est teinté des couleurs de l'ère de la Concertation.

Dans ce sens, Carlos déclare :

« Nous avons fait plusieurs choses sur le plan social mais leur récit à eux (la CPD) n'était pas trop différent sauf pour l'emphase mise sur la protection sociale. En effet, ce que Bachelet a fait est très peu, mais elle a fait des choses très efficaces électoralement, comme le CGT, applaudi dans sa conception théorique mais qui en réalité consiste surtout à donner un trousseau et un berceau aux mamans [...] donc pendant notre période, le programme continue selon les mêmes modalités et ça fonctionne, parce que le trousseau et le programme sont un succès politique massif. »

La période du gouvernement de la droite représente une période de continuité passive et subliminale sur ce plan, car sans apporter de changements à la politique, elle évite d'en faire la promotion. D'ailleurs, Manuel affirme que durant la période de Piñera « *il n'a pas eu de continuité, parce que la droite a eu des réussites sur le plan des indicateurs mais elle n'a pas avancé dans le programme parce qu'elle ne le voulait pas, mais ils ne l'ont pas supprimé non*

plus ». Elizabeth ajoute que « *l'approche de la protection sociale et des droits du CGT n'a pas été torpillée par Piñera, malgré le fait qu'il a promu l'approche de l'égalité des opportunités qui élimine la notion de droits pour installer la notion d'accès dans les meilleures conditions* ». Ainsi, la synthèse qu'achève le CGT sur le plan technique permet de reléguer les différences politiques à un second plan pour établir un programme de continuité tout au long de la période de la consolidation. Cet aspect confirme la vocation politique de la structure de distribution de l'accès aux droits de l'âge du néolibéralisme démocratique : la technocratisation du social s'impose comme le moyen de la gestion du social.

3.2 Des opportunités et des devoirs : la priorité néolibérale sur l'enfance

Le débat sur le rôle de l'État face à la protection sociale semble évident à partir de l'installation du CGT. La responsabilité d'assurer certains services pour les enfants est remplacée par cette vision de la protection des droits sociaux prise dans un sens élargi, où le développement et l'égalité du début des trajectoires de vie, sont au centre du programme des gouvernements de la période de consolidation. Ainsi, l'ancien ministre de la Santé explique que « *la protection sociale signifie que tous les habitants aient des droits et des possibilités de développement [...] et le CGT émane de la condition d'inégalités que subit l'enfance.* » (Sandra)

Dans ce cadre-là, le programme du gouvernement présenté par Bachelet se caractérise par un discours qui s'identifie avec les problèmes de dé-protection des citoyens du Chili. Au cœur de la gestion de ce programme, se trouve la promesse de la création de dispositifs de protection sociale en tant que devoir moral national comme déclame la présidente : « *Porque es inmoral que tantos chilenos no tengan derecho a enfermarse o envejecer sin caer en la pobreza. Es inmoral que tantas familias de clase media vivan con el temor de que algún evento inesperado les haga perder lo conseguido con largos años de esfuerzo.* »¹⁶³

Le contenu de la politique pour l'enfance se pose ainsi comme impératif. « *Il s'agit de socles [...] parce que la douleur des enfants des secteurs démunis qui n'ont même pas de jouets et qui y accèdent grâce au CGT, c'est une situation insupportable [...] nous devons attaquer les différences produites, elles sont inacceptables et douloureuses.* » (Sandra). Cette dimension

¹⁶³ Bachelet, Michelle, *Programme du Gouvernement Candidature Présidentielle Michelle Bachelet*. Santiago, 2005. p.4.

morale du devoir des gouvernants est encore plus patente et urgente lorsqu'il s'agit de l'enfance car, tel que l'affirme Lucía, conseillère du système national des crèches pendant l'installation du CGT, « *c'est comme si les enfants n'avaient pas de couleur politique, ils ont une nature impuissante, neutre, l'enfance n'est pas stigmatisée, donc la question sur l'enfance n'est pas en question* ». Dans ce même ordre d'idées, au-delà de la protection de l'enfance, le programme prétend aussi « *ne pas donner l'égalité d'opportunités seulement aux enfants mais aussi à la femme au foyer, pour que la femme puisse travailler ou chercher du travail et se sentir utile, sentir qu'elle peut faire d'autres choses* », dit Javiera.

Ce processus de cristallisation de la politique sociale sur la dimension morale conduit à une dépolitisation progressive de l'action menée dans le domaine de la protection. Le nouveau cadre normatif est établi à partir de l'accomplissement du devoir moral de secours des gouvernants envers les populations les plus exclues, voire vulnérables, et les droits sociaux deviennent un mélange de corrections des inégalités et d'impératifs éthiques. Cette conception néolibérale progressiste de la protection et du rôle de l'État fait suite à la configuration du modèle libéral résiduel-chrétien mis en place pendant la dictature. Cette imposition graduelle du débat sur le plan moral, alliée aux intérêts propres au plan productif, impose aussi un processus de devoirs moraux des individus envers eux-mêmes, qui conforment des individus à modeler : entrepreneurs, autonomes, résilients, motivés. Ainsi la protection sociale s'installe comme un dispositif d'individualisation des droits et des devoirs, dans lequel le glissement de l'approche de l'assistance dictatoriale à celle de la productivité démocratique est lié à la conception de la société entrepreneuriale où chaque personne devient un gestionnaire de sa vie.

La configuration des politiques de protection à partir de la dimension morale est l'une des caractéristiques de la dépolitisation des politiques sociales dans le continent (Lautier, 2002). La construction d'un langage spécialisé et d'un modèle de gestion d'investissement efficace, c'est-à-dire la technocratisation de la gestion du social, font partie d'un processus de négation de la démocratie en tant que « *processus qui autorise l'expulsion du politique de toutes les représentations de la vie sociale* »¹⁶⁴ ainsi que l'expulsion du débat du cadre normatif des droits sociaux qui sont à l'origine de la protection sociale.

L'action de l'État, dans le registre du discours politique, est définie plus comme un devoir moral des gouvernants que comme le rôle protecteur-régulateur des droits citoyens. Les enfants,

¹⁶⁴ Borgueaud-Garciandia, N., Lautier, B., Peñafiel, R., Tizziani, A., *Penser le politique en Amérique latine. La recreation des espaces et des formes du politique*, Karthala, France, 2009, p.12.

notamment la pauvreté chez les enfants, devient le visage le plus frappant de la société d'inégalités qui s'est forgée tout au long de l'histoire républicaine et consolidée à partir de la restructuration économique. Ainsi, les enfants en conditions de vulnérabilité deviennent la cible des actions progressistes, permettant ainsi aux gouvernements de réaliser l'impératif de la protection des plus démunis et le devoir des valeurs de la solidarité qui les distinguent des secteurs conservateurs. Ce devoir moral prend forme à partir d'un discours maternel en faveur de l'enfance et protecteur pour les plus défavorisés qui se matérialise par le biais des systèmes de protection sociale.

3.3 Le sens de l'égalité dans le projet de consolidation démocratique

D'un autre côté, la notion d'égalité des droits qui est placée au centre de la politique de protection sociale envers les enfants, installe aussi un mécanisme progressif d'individualisation de la responsabilisation. Cette conception de l'égalité sur laquelle se base le système de protection sociale semble d'ordre instrumental, étant donné qu'il s'agit d'une notion adaptée à la réalité des inégalités et sélective par rapport au rôle réparateur de l'État. Elle n'a en effet pas pour but d'effacer les inégalités de départ, comme le proclame le principe du système, mais d'améliorer les conditions de démarrage de la trajectoire de vie : il s'agit d'un projet d'égalité statistique et non pas substantielle. (Rosanvallon, 2011)

Par ailleurs, ce type d'intervention est pertinent au sein du modèle hybride qui configure le système de protection de la santé des enfants au Chili. L'égalité, vue comme le principe organisateur de l'action de l'État résiduel majoré, configuré par le néolibéralisme démocratique - surtout pendant la période de consolidation-, prend forme dans les politiques de ciblage élargi. La consolidation démocratique propose la formule de protection sociale, notamment sur le plan de la santé, comme un mécanisme de justice sociale dans un cadre de fortes inégalités et de faible taxation fiscale.

Ainsi, ce ciblage élargi propose de disposer un parapluie de protection de base qui concrétise les socles de sécurité fournis par l'État, visant une vaste population en situation de vulnérabilité socio-économique et culturelle. L'égalité en termes d'accès aux services de qualité, susceptible d'enclencher des processus d'équité des trajectoires, est accomplie. À partir de là, de ce

dispositif de classification et de capture de la population vulnérable ou victime des inégalités, l'État repère les plus défavorisés auxquels il adresse ces prestations ciblées.

Le paradigme des socles de protection sociale, notamment sur le plan de la santé infantile au Chili, installe un mécanisme d'accès aux programmes de développement des potentiels sans entamer de démarche de politique distributive ni reproduire de politique purement réparatrice ; ces politiques permettront aux individus de concourir sur le marché éducatif et sur le marché de l'emploi, dans un contexte de grandes inégalités, sous le paradigme des droits minimaux et des mérites personnels. Ainsi, cette perspective :

« qui fonde une théorie de la justice comme théorie des inégalités légitimes. [...] conduit d'abord à dissocier justice distributive et justice redistributive. En se limitant à la formulation des conditions d'une distribution estimée équitable des ressources, elle tend à secondariser et à délégitimer les actions proprement redistributives. »¹⁶⁵

Dans ce sens, le CGT présente un modèle qui, sur le plan de la gestion, est fortement technique et sur le plan politique propose la compassion politique liée au devoir moral de secours comme le fondement de l'action de solidarité collective. Bien que les conceptions des droits sociaux de l'enfance et des femmes soient mobilisatrices dans le discours public, l'action de l'État ne subit pas de transformation substantielle sur le plan de la philosophie de l'action sociale qui caractérise le modèle. Cependant, il introduit des tensions sur le registre politique à travers la justification citoyenne des droits minimaux, à vocation universelle par défaut à cause de la grande masse qui vit en conditions de vulnérabilité socioéconomique.

Quant au rôle de la famille dans ce scénario, l'action de l'État le place comme responsable de la protection des enfants. Le besoin de l'éduquer pour « réparer » les défaillances du modèle économique, dénote les tensions qui tiraillent la conception de l'État : entre une compréhension de l'État social progressiste au centre de l'organisation sociale des droits, celle d'un État périphérique-libéral sur le plan économique et celle d'un État conservateur sur le plan sociétal, qui responsabilise d'abord la famille de la protection des individus et qui place le mérite au centre de la réussite des trajectoires.

¹⁶⁵Rosanvallon, Pierre, *La société des égaux*, Éditions du Seuil. Paris, France, 2011, p.351.

Dans ce sens, l'État définit le CGT comme «*un Sistema que se organiza poniendo en el centro las necesidades de los niños, las niñas y sus familias.* »¹⁶⁶. Vus sous cet angle, les principes de cette politique cherchent, par voie de conséquence, à renforcer le rôle des familles :

*« [...] en la perspectiva de derechos, la visión integral del desarrollo de los niños y niñas, la familia como principal agente del desarrollo de niños y niñas, la importancia del entorno social y comunitario en el desarrollo infantil, la protección y apoyo al desarrollo personalizado a través del ciclo de vida y la calidad de las prestaciones como componente fundamental de las garantías.»*¹⁶⁷

Il s'agit donc de fournir des outils de base pour que la famille puisse protéger ses enfants tout en conservant sa responsabilité primaire. La notion d'égalité, dans cette perspective, permet aux familles bénéficiaires du secteur public d'avoir accès aux prestations du ciblage élargi en tant que service mis à disposition sur le marché de la protection. C'est la famille qui décide si elle fera usage ou non de ces services, par son choix initial de cotiser dans le système public ou de se prémunir de prestations à la carte par l'affiliation au système privé.

Aussi, le choix de faire utilisation des prestations de protection infantile sur le plan de la santé, en tant que décision privée de la sphère familiale efface-t-il la conception des garanties liées aux perspectives universalistes. Il place les prestations de l'offre publique sur le marché de la protection de la santé. Les droits de cette égalité sélective répondent à une conception privatisée des mêmes, qui s'éloigne de la notion des droits sociaux, bref de l'assurance universelle. Le néolibéralisme progressiste, à la différence de celui qui présentait des caractéristiques militaires-chrétiennes, pose ainsi une formule d'égalité élective fondée sur des droits privatisés.

Vers une conclusion

Bien que sous-tendu par des continuités importantes sur le plan des prestations, le modèle de protection de la santé des enfants présente certaines nuances par rapport à sa mise en place originale pendant cette période. La notion de droits sociaux ainsi que la protection à partir du

¹⁶⁶ Gobierno de Chile, 2010. Op.cit. p.8.

¹⁶⁷ Ibid.p.21.

ciblage élargi, complétée par la focalisation traditionnelle, renforceront le modèle de responsabilité privée et de gestion fortement technicisée.

Cependant, la notion de responsabilité individuelle liée aux mécanismes d'égalité sélective que met en place le néolibéralisme progressiste, introduit une notion des individus et de leurs trajectoires, orientée vers les potentiels, les réussites et le capital humain. La perspective traditionnelle résiduelle se concentre notamment sur une lecture d'assistance et de défaillances. Ces composantes du paradigme de la protection sociale qui se cristallisent à travers les mécanismes de ciblage élargi forment un syncrétisme normatif entre l'intervention minimale régulatrice de l'État résiduel et une notion de droits des citoyens. L'hybridation du modèle configure ainsi la philosophie des systèmes de santé néolibéraux-progressistes, où les politiques de développement se conçoivent depuis l'opportunité de la réussite des trajectoires et la rentabilité de l'investissement en capital humain.

La protection sociale se compose donc de ces deux axes politiques qui mettent en place le modèle de responsabilité privée et de privatisation des droits sociaux. La démocratie en tant que régime accomplit la modélisation du sanitaire-infantile sous le signe de la technocratisation de la gestion comme l'instrument principal de la dépolitisation des droits.

Chapitre 17

La régulation et l'évaluation du marché de l'éducation :

La nouvelle casquette de l'État social démocratique

La période de la consolidation démocratique qui s'inaugure en 2000 se présentera comme la phase des réformes placées sous les consignes de l'égalité des chances et de la protection sociale. Le but étant de se dissocier du lien qui attache la transition démocratique au modèle mis en place par la dictature, les gouvernements de Lagos (2000-2006), de Bachelet (2006-2010) et de Piñera (2010-2014) entreprendront diverses initiatives étatiques pour réguler le marché de l'éducation à partir des conceptions de justice sociale et de méritocratie.

Cette période se caractérise par les réformes du système et l'introduction de nouveaux mécanismes d'équité ainsi que par la forte pression sociale qui émanera des citoyens, notamment du mouvement des étudiants. En effet, ce secteur social posera des problèmes de gouvernance aux trois périodes présidentielles mentionnées, déclenchant un questionnement global du système à la fin de la phase de consolidation.

Bien qu'insérées dans la structure du système existant, au cours de la période analysée, les transformations ont lieu sur trois plans : sur le plan technique, on observe l'institutionnalisation de l'axe de la qualité en tant que directive du ministère ; sur le plan juridique, avec le remplacement de la loi LOCE par la loi générale d'éducation (LGE), on assiste à l'introduction des dispositifs de discrimination positive envers les secteurs les plus démunis à partir de la loi SEP ; sur le plan politique, on constate la priorisation de la petite enfance et l'élargissement des prestations adressées à cette population.

Quant à la distribution des étudiants sur les secteurs prestataires de services, la privatisation de l'éducation dessinée pendant la transition se consolide, à en juger par la hausse des inscriptions dans les écoles privées-subventionnées et la crise de l'école publique. Phénomène qui

approfondit davantage la ségrégation sociale du système scolaire et aggrave la persistance des inégalités dans ce domaine.

Dans ce cadre, ce chapitre cherche à analyser le modèle d'éducation et le rôle de l'État social pendant la période de consolidation démocratique (2000-2013), autour de quatre axes. Le premier présentera le cadre de la politique d'éducation : les lignes directrices, les dépenses et la structure de distribution de l'accès aux services. Dans un deuxième temps, nous exposerons les corrections faites au modèle hérité de la dictature, notamment la loi SEP et la LGE. Dans le troisième axe, nous proposerons une analyse des processus et des stratégies d'institutionnalisation de la qualité et des mécanismes d'évaluation, ce qui inclut le rôle de l'État sur le plan technico-politique. Dans un quatrième moment, nous traiterons la priorité donnée à l'éducation initiale dans le cadre de la mise en place du système de protection sociale. Finalement, nous esquisserons des conclusions sur les transformations de ce secteur.

1. Cadre général

Sur un plan général, pendant la période analysée, le discours gouvernemental donne une place prépondérante à l'éducation en tant que mécanisme de justice sociale. Dans ce sens, tant le premier que le dernier gouvernement de cette phase, élargiront l'obligation des années d'instruction : tout d'abord pour le niveau secondaire ensuite pour l'éducation initiale. La mise en place de la Journée scolaire complète, lancée pendant la transition, ainsi que la multiplication des places en crèche et en maternelle, permettront d'aborder l'augmentation de la demande d'inscriptions dans le système scolaire.

Quant à l'orientation générale de la politique, les premières années de la période montrent un processus de continuité avec les initiatives et l'esprit de la transition, qui insiste toutefois sur la qualité des services et sur l'évaluation croissante des résultats. Depuis l'année 2000, des programmes visant la qualité et la performance des professeurs dans les processus d'apprentissage, mettront l'accent sur la formation, l'accompagnement et l'évaluation des enseignants, à travers la formulation d'une nouvelle version du Statut enseignant, le Réseau « Maîtres de maîtres », les dispositifs d'évaluation générale ainsi que l'évaluation facultative ciblée sur des enseignants d'excellence.

Tout en continuité avec les processus de modernisation de l'éducation, la politique et les avancées de cette première phase de la période de transition aborderont l'éducation en tant

qu'axe articulatoire de la société de la connaissance. L'impulsion que le gouvernement de Lagos imprimera à la réforme des programmes scolaires, à la modernisation des outils et à l'évaluation des apprentissages, est orientée par l'acquisition des compétences pour l'intégration au monde de la globalisation.

Ensuite, pendant la période de Bachelet, l'accent sera mis sur la correction du système des subventions, sur la recherche d'accords intersectoriels ainsi que sur l'augmentation de la couverture des places dans l'éducation initiale. Bien que dans une ligne de continuité avec ce qui précède, les directives donneront priorité politique à la période de développement de la petite enfance et à l'importance de l'investissement scolaire pour la population en bas âge.

Enfin, la période de Piñera privilégie, quant à elle, les transferts d'argent pour l'accès prioritaire des secteurs les plus défavorisés, à travers l'augmentation des subventions régulières et préférentielles, l'augmentation des places en crèche et en maternelle et la formation des enseignants. Ainsi, cette période présidentielle mettra en place le Système d'assurance de la qualité, formulé par le gouvernement précédent, par lequel il sera proposé de flexibiliser les conditions professionnelles des enseignants en fonction de leur évaluation. De cette façon, lors de cette phase, la technocratisation de la qualité, ainsi que le lien entre qualité et résultats, connaissent un processus d'institutionnalisation.

1.1 Le contexte social

Le facteur transversal qui obligera à la révision de l'agenda de l'éducation des gouvernements de la période de consolidation, sera l'émergence d'une importante mobilisation sociale autour du droit à l'éducation, mobilisation qui dessinera progressivement l'ébauche d'une critique de la marchandisation du système éducatif. Même si elle ne change pas l'orientation de la politique d'éducation, la permanence d'une mobilisation de plus en plus forte pendant la période, engagera tout de même le débat sur les processus de libéralisation de l'enseignement.

En effet, l'ampleur de la mobilisation conduira le gouvernement de Bachelet à la conformation d'un Conseil présidentiel pour la qualité de l'Éducation, amené à proposer des mesures pour améliorer les conditions du système ainsi que des réformes. Cependant, le Conseil s'installe surtout comme un dispositif de démobilisation ; d'ailleurs, après leur participation initiale, les organisations estudiantines quitteront cette instance à cause de sa nature consensuelle et fortement technocratique. Pourtant, bien que les résultats du Conseil ne reflètent pas les

changements substantiels du système, la mobilisation provoque un effet réel sur l'agenda politique. Julio affirme : « *Depuis 2006, on commence à discuter une série de sujets qu'on ne discutait pas avant, tels que la gratuité du système, le questionnement du financement partagé, l'absence d'avancées sur l'éducation publique, les mécanismes de sélection des écoles, etc. Et ça, on le doit à la commission de 2006.* »

La demande insatisfaite ainsi que la croissance du questionnement du modèle marchand d'éducation provoqueront la chute de l'approbation du président Pinera et, à partir de l'année 2011, le changement de ministre dans ce secteur ainsi que l'installation définitive du sujet dans l'agenda politique. Cette mobilisation saura générer l'approbation d'un secteur important de la population grâce à son ton épique. Mauricio, l'un des plus importants porte-paroles du mouvement, nous explique : « *Nous avons toujours dit que ce mouvement n'était pas pour nous mais pour les générations à venir, et ça a créé un souffle épique incontestable* ». Il ajoute concernant l'agenda : « *L'axe du débat a changé complètement et ça a constitué un point d'inflexion, car à partir de ce moment-là, tout le monde a parlé depuis un autre point de vue.* »

Les conséquences de la mobilisation croissante qui conteste le système d'éducation sont perceptibles dans l'agenda des réformes entamées par les différents gouvernements et dans la priorité que ce débat prend au cœur de la politique de la consolidation démocratique. Bien que la contestation sociale se manifeste et augmente depuis la fin de la décennie précédente, l'ampleur et la fluidité des demandes sociales qui s'expriment à partir du mouvement des étudiants, tout au long de la période analysée et notamment son corollaire de 2011, marquera un point d'inflexion dans les décisions sur le plan de l'éducation. Ainsi le retour de la mobilisation sociale dans ce domaine spécifique provoquera le basculement de la formule classique de gestion des services éducatifs, héritée de la dictature, vers la recherche d'un rôle plus actif de l'État en matière de régulation et de garanties. En effet, bien que l'implication étatique en termes de régulation du marché soit de plus en plus active depuis 1990, la mobilisation autour des inégalités du système introduira la notion de qualité en tant que mécanisme régulateur de l'équité, commandé par l'État.

Dans ce sens, on observe des dynamiques paradoxales déclenchées par la mobilisation autour des inégalités du système éducatif. S'il existe une composante citoyen-usager dans la demande de qualité dans l'éducation en tant que mécanisme égalitaire, on constate, au fur et à mesure que le mouvement prend forme, que la revendication se place aussi dans la critique de la notion de « biens » de consommation, tandis que la conception de droit social est mise en avant. Dorénavant, l'éducation retrouvera sa signification de droit dans l'agenda public, obligeant les

élites à envisager des transformations de la structure d'accès à la formation et questionnant le système de financement partagé, tant sur la forme que sur le fond.

Finalement, cette mobilisation basculera vers la demande de changement de l'élite dirigeante et permettra l'émergence de leaderships jeunes et autonomes qui secoueront les sphères décisionnelles dans la période à venir. Le débat et l'orientation du secteur de l'éducation changera la donne à jamais, devenant un canalisateur du désenchantement de la post-dictature.

1.2 Les données

La réalité du système sur le plan de la configuration des réseaux d'accès à l'éducation met en évidence la place gagnée par le marché dans la régulation de l'offre. Le développement du secteur privé montre la réversion de la tendance historique à aller vers le système public et le déplacement de la structure de distribution de l'accès. La tendance croissante de la désertion des étudiants des écoles municipales vers les écoles du système privé-subventionné constitue le corollaire de la privatisation du droit à l'éducation, annoncée avec le financement partagé. Ainsi, le système d'éducation public connaît une baisse considérable qui va positionner le secteur privé-subventionné comme le principal fournisseur des services éducatifs du pays. Le tableau suivant illustre cette situation en 2012 :

TABLEAU N°12

Distribution du pourcentage d'inscription par dépendance administrative

Années 2000, 2003, 2006, 2009, 2010, 2011 et 2012

Dépendance administrative	2000	2003	2006	2009	2010	2011	2012
Municipal	57%	54%	50%	45%	40%	39%	38%
Privé-subventionné	36%	39%	44%	48%	50%	51%	53%
Privé-payant	8%	7%	6%	7%	7%	7%	7%

Source : Centre d'études, Division du Budget, MINEDUC, 2011 ; 2013.

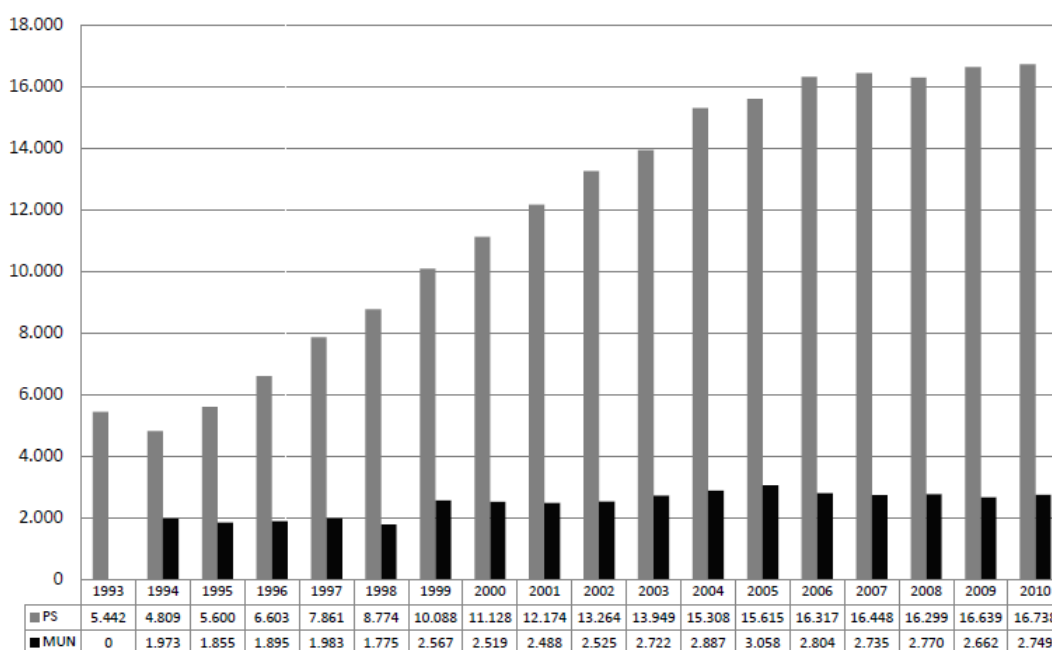
La baisse du taux d'inscription dans le secteur public municipal implique la fermeture d'établissements éducatifs ainsi que la précarisation des conditions professionnelles des enseignants.

En ce qui concerne la couverture du système, l'éducation initiale présente encore un retrait par rapport à l'éducation primaire qui profite de la couverture universelle. Néanmoins, pendant la période de consolidation démocratique, l'augmentation de la couverture de la petite enfance se fera progressivement jusqu'à atteindre 59% en 2011 pour les enfants de 3 et 4 ans, dénotant ainsi la volonté politique de donner priorité à ce secteur. Malgré ce fait, le pays reste en dessous de la moyenne OCDE qui enregistre 74% de couverture (MINEDUC, 2013).

Quant au paiement des écoles subventionnées, la participation financière des familles a augmenté de façon significative depuis la promotion du dispositif en 1993 jusqu'en 2010, enregistrant des augmentations de l'ordre de 200%, comme l'illustre le graphique suivant :

Graphique N°1

Frais mensuels moyens par type d'établissement (pesos, 2010)



PS : Privé-subventionné

MUN : municipal

Source : Elacqua, Montt et Santos, 2013

On constate par ailleurs que, en 2011, les dépenses des familles atteignent 38% du total des dépenses en éducation tandis que le financement public se situe autour de 58% (MINEDUC, 2013). Sur les dernières années, la continuité de la tendance à l'augmentation progressive, initiée lors de la période précédente, se maintient. L'année 2012 enregistre le sommet des dépenses : 4,57% du PIB, ainsi que le plus haut pourcentage du total des dépenses sociales, soit 19,28%. Pendant la période de R. Lagos, les dépenses connaissent une baisse liée à la récession économique vécue par le pays, tandis que la période de M. Bachelet comporte une augmentation progressive de plus de 1% du PIB en 4 ans. Le tableau suivant montre l'évolution des dépenses depuis l'année 2000.

Tableau N°13
Dépenses publiques en éducation, années 2000-2013

ANNÉE	% DÉPENSES TOTALES	% PIB
2000	16,40%	3,71%
2001	NR	NR
2002	17,41%	4,01%
2003	17,60%	3,85%
2004	16,97%	3,49%
2005	16,12%	3,23%
2006	16,16%	3,02%
2007	16,65%	3,22%
2008	17,48%	3,79%
2009	17,19%	4,24%
2010	17,51%	4,18%
2011	17,50%	4,07%
2012	19,28%	4,57%
2013	19,07%	4,56%

Sources : données CEPAL 2015. Division du développement social.

De cette manière, le panorama de la période nous montre qu'il existe, parallèlement à une

augmentation des dépenses publiques, une augmentation progressive du coût de l'éducation subventionné par les familles. De plus, l'on constate une hausse de la couverture de l'éducation initiale, fait qui révèle la préoccupation pour ce secteur au cours de cette étape. L'augmentation des ressources se traduira également par la mise en place de nouveaux dispositifs de bénéficiaires, conséquences des transformations du cadre légal.

2. Les transformations du cadre légal et les adaptations du système marchand

Le cadre légal qui régit le système d'éducation est à l'origine de la majeure partie des revendications du mouvement des étudiants ainsi qu'à l'origine de la restriction du rôle de l'État. La demande sociale concernant la dérogation de la loi LOCE (loi organique constitutionnelle d'Éducation de 1990) et la critique de la ségrégation sociale provoquée par ce système, déclencheront des transformations pendant le gouvernement de Bachelet, qui entreprendra deux réformes du cadre légal en vigueur. Il s'agit de la promulgation de la loi N° 20.248 de 2008, de Subvention scolaire préférentielle (SEP) et de la loi générale d'Éducation (LGE) N° 20.370 de 2009, que nous allons analyser ci-dessous.

2.1 Loi SEP ou le modèle résiduel-technocratique

La loi de Subvention préférentielle (SEP) est promulguée en 2008, à la suite de l'initiative du dispositif de subvention préférentielle mis en place en 2005. Cette loi est destinée à « *l'amélioration de la qualité de l'éducation des établissements éducatifs subventionnés, qui se réalisera par le soutien des élèves prioritaires et préférentiels des premier ou deuxième niveau de l'éducation initiale, de l'éducation générale primaire et de l'enseignement secondaire* »¹⁶⁸. L'article 2 de la loi établit que « *pour les effets de l'application de la subvention préférentielle,*

¹⁶⁸ Notre traduction. Article 1, loi N°20.248 de 2008.

on comprendra par prioritaires les élèves pour qui la situation socioéconomique du foyer pose des difficultés au bon déroulement du parcours éducatif »¹⁶⁹.

L'objectif de ce nouveau mécanisme de financement est de compenser les inégalités sociales d'origine à partir de la contribution additionnelle faite aux établissements qui prennent en charge des enfants des secteurs les plus vulnérables. Dans ce but, il s'agit d'encourager les écoles subventionnées à attirer et à suivre les élèves les plus en difficulté, pour ainsi permettre à ce segment socioéconomique d'avoir accès à une éducation de qualité standardisée.

La subvention préférentielle suppose que l'éducation effective des élèves les plus démunis est plus chère à cause de la vulnérabilité de leurs conditions. Les écoles qui profitent de cette subvention doivent donc présenter des programmes d'amélioration, d'engagement à atteindre des objectifs, de standards minimums de qualité, entre autres obligations. Le lien entre l'augmentation des ressources et les critères de discrimination positive permettra de prioriser la scolarité des enfants déclarés préférentiels ainsi que de renforcer l'autonomie des écoles (Raczynsky, Weinstein, Pascual, 2013). Chaque établissement propose son diagnostic ainsi que les dispositifs d'amélioration des services éducatifs. Cependant, l'autonomie des écoles dans la réalisation des programmes dépendra des degrés d'autonomie différenciée établis par le MINEDUC en fonction de la qualité de l'enseignement des écoles, dans la classification : autonomes, émergents ou en récupération.

La SEP propose non seulement des avantages pour les écoles qui, de façon facultative, entrent dans le dispositif mais aussi des sanctions pour les établissements qui n'atteignent pas les objectifs fixés ou des résultats aux tests standardisés, notamment le SIMCE. Un système « *d'accountability* » de la gestion et des résultats scolaires est mis en place pour que les familles comptent sur l'information pertinente pour choisir l'école de leurs enfants. Ce système *d'accountability* du marché de l'éducation provoquera deux effets pervers : la stigmatisation des établissements par rapport à leurs résultats SIMCE (Contreras et Corvalán, 2010), et l'effet *teaching-to-test* ou d'amélioration tactique pour les tests, qui n'impacte guère l'amélioration des processus éducatifs (Raczynsky et. alt. op.cit). Julio affirme, par rapport aux mécanismes d'évaluation du SIMCE : « *La loi SEP continue le système d'assurance sur la base du SIMCE, à partir duquel on classe les écoles en tant que bonnes, mauvaises, dépendantes, etc. Et c'est en fonction de cette classification que l'école reçoit la subvention.* »

Quant à l'autonomie des écoles, bien qu'elles proposent leurs propres programmes et parcours éducatifs, l'évaluation du MINEDUC recouvre une forme technique, en analysant des

¹⁶⁹ Ibid.

dimensions qui ne sont pas forcément dans les compétences ni dans les ressources des écoles. Dans un but d'accompagnement, la loi créera un dispositif externe de consultation appelé ATE (*asesoría técnica educativa*—consultation technique éducative). Les ATE sont des organismes ou des personnes naturelles qui accompagnent sur le plan technique et administratif les écoles classifiées comme non ou moins autonomes. Cet aspect de la loi va engendrer une nouvelle branche de services liés au marché de l'éducation : la prolifération des agences ATE, financées par les subventions préférentielles et choisies par les écoles.

La loi SEP a permis de pointer du doigt l'urgence des problèmes de qualité et de ségrégation scolaire, ainsi que l'amélioration nécessaire des performances aux évaluations standardisées des écoles qui accueillent les enfants les plus défavorisés. On constate pourtant que les objectifs établis par le MINEDUC sont loin des moyennes des écoles : les résultats ne sont pas en accord avec les objectifs attendus par le niveau central et les effets sur la redistribution socioéconomique de l'inscription sont rares (Raczynski et alt., *ibid.*). Pour Pedro, « *la SEP n'est pas qu'une correction du marché mais aussi une certaine forme d'accountability* ».

D'un autre côté, le sens donné à l'éducation se renforce depuis une perspective technocratique, centrée sur les résultats. Les écoles développent une culture de l'audit et déploient une offre éducative uniforme à cause de l'exigence de réussite aux tests standardisés, élément qui dé-professionnalise et technicise la carrière d'enseignant (Contreras et Corvalán, *op.cit.*)

Vers la fin de la période de consolidation, la SEP se renforce dans l'administration Piñera à travers l'augmentation substantielle du montant des subventions, autour de 50% (Liberté et Développement, 2014), montrant ainsi l'attachement à cette politique et l'évaluation positive des gouvernements de cette phase.

Le dispositif SEP consolide la vocation subsidiaire de l'État par le biais du mécanisme de financement majoré en faveur des populations les plus défavorisées. L'injection des ressources propose une différenciation dans le même schéma de marché, à partir de la configuration d'un modèle compétitif majoré et performant des services éducatifs. De plus, ce mécanisme dynamise le marché grâce à la création des ATE. De cette façon, ce mécanisme renforce le modèle des subventions marchandes tout en majorant les corrections de la distribution inégale pour les élèves les moins rentables du système.

2.2 La loi générale d'Éducation ou comment tout changer pour ne rien transformer

La LGE fut présentée comme l'une des réussites les plus importantes de l'administration Bachelet. La dérogation de la LOCE, qui porte l'empreinte de l'héritage de la dictature, s'installe comme le symbole de l'enterrement du passé et le signe de l'autonomie du projet démocratique par rapport au projet autoritaire. Lorsque les critiques du cadre juridique hérité augmenteront dans différents secteurs sociaux, notamment à partir des mobilisations de l'année 2006, la proposition de déroger la LOCE fera son chemin dans les couloirs de *La Moneda*.

Les recommandations du Conseil présidentiel pour la qualité de l'Éducation de 2006 font elles aussi écho aux défaillances de la LOCE et mettent en garde sur le « défaut de légitimité » de ladite législation. Le diagnostic de la situation fait allusion au malaise citoyen ressenti contre ce système éducatif à cause de son origine anti-démocratique ; il analyse la nécessité de mettre en place un modèle fondé sur les consensus démocratiques (CAP Éducation, 2007).

Dans ce cadre sociopolitique, un projet de loi générale d'Éducation est mis en marche. Des discussions à partir des propositions du Conseil et des avis des experts du gouvernement émanera un projet de loi qui sera approuvé au Parlement en 2009, scellant ainsi la période des réformes de Bachelet. Cette loi stipule, parmi les points les plus importants : l'élimination de certains aspects de la flexibilité existante pour devenir propriétaire d'établissements éducatifs, comme tentative d'éliminer les profits du secteur ; des limites aux critères de sélection ainsi qu'à l'expulsion des élèves ; les devoirs de l'État face à la garantie de qualité de l'éducation ; l'évaluation permanente du système ; le caractère obligatoire de la participation scolaire à travers les Communautés éducatives ; la nécessité d'une information effective sur le fonctionnement du système et des établissements.

Bien qu'il introduise certaines garanties dans le système existant, cet outil législatif ne transforme pas le modèle en vigueur pas plus qu'il n'élimine son caractère marchand. La LGE viendra s'installer comme un mécanisme de légitimation du système éducatif, en introduisant des mécanismes de correction des défaillances du marché en faveur de l'équité. Julio, président du Conseil 2006, affirme : « *La LGE n'a pas contribué à grand-chose. Finalement, ce fut un fait politique qui n'avait rien à avoir avec l'éducation : la Présidente avait besoin d'approuver une nouvelle loi et de légitimer le système à cause de la demande sociale et politique.* » Malgré cela, Julián estime que « *c'est un moment qui introduit des inflexions, qui loin de constituer des ruptures, produisent tout de même des réorientations du système* ».

La LGE permet ainsi de doter le système d'un cadre légal démocratique et d'introduire certains aspects concernant la garantie de la qualité des prestations. De cette façon, la loi place l'axe de la qualité du système au centre de la politique d'éducation et de la préoccupation de l'État, en dépassant la priorité qui était donnée à la couverture par la LOCE. La mise en place des mesures et des institutions proposées par la LGE dépendront de l'administration Piñera qui créera le Système national d'assurance de la qualité et ses différents organes et qui complètera cette volonté par des mesures d'évaluation. La LGE devient un dispositif qui permettra donc d'améliorer le contrôle de la qualité des résultats du système selon des critères marchands instaurés par la LOCE, réaffirmant ainsi le rôle évaluateur de l'État. Le modèle se consolide grâce à la complémentarité des compétences de l'organe central sans transformer le sens du système éducatif.

La période de la consolidation démocratique donnera un cadre légal et consensuel au modèle sans par autant réussir à le doter de légitimité vis-à-vis des acteurs sociaux. Cette dimension sera soulignée pendant les manifestations de 2011, à travers la critique du système de profit que consacre la LGE. Mauricio explique : *« Depuis les premières revendications, on demande l'accès équitable au système, sa démocratisation et la fin du profit. Puis, petit à petit, on va aborder ces principes auprès des bases pour arriver à la demande de fond sur l'universalisation d'une offre éducative de qualité et la gratuité totale du système. »*

Ainsi, la LGE est finalement remise en question, sa promulgation semblant être réduite à un fait politique sans conséquences substantielles pour la réforme du système. Cette critique grandira à partir de 2011 et jettera les bases des réformes proposées à partir de 2014. La LGE restera dans l'histoire de l'éducation comme un événement éphémère, sans gloire ni transcendance.

3. L'institutionnalisation d'une politique de la qualité : l'âge de l'État évaluateur

Les programmes de couverture universelle visant l'amélioration des conditions et de la qualité d'enseignement, mis en place pendant la décennie des années 1990, vont progressivement faire partie des lignes institutionnelles d'action du ministère à partir des années 2000. Cette mesure fait référence notamment aux programmes MECE (Programme d'amélioration de la qualité et

l'équité) pour le primaire, composante préscolaire et le Secondaire ; tandis que les programmes ciblés sur le monde rural et autres, resteront en vigueur et conserveront leur caractère temporaire (MINEDUC, 2004).

Ainsi, la transformation des programmes destinés à fournir les conditions de base pour l'amélioration de la situation de l'éducation publique, dépassent l'étape des tests et des projets soutenus par l'aide internationale, pour devenir une politique d'État. Cette évolution rend compte de la situation de détérioration structurelle du système d'éducation publique.

L'investissement réalisé pendant la période précédente dans le système public rend possible la récupération des conditions de la provision des services éducatifs. Cependant, cette récupération vise notamment la dimension matérielle, notamment l'infrastructure des écoles, et a des répercussions moins importantes sur l'amélioration des résultats de l'apprentissage scolaire.

La configuration de la politique d'éducation pour l'amélioration de la qualité des enseignements s'accompagne du développement de deux dimensions : l'actualisation du rapport entre l'État et les enseignants et la prédominance de la mesure des résultats. L'État va redéfinir son rôle face aux professeurs ainsi qu'aux élèves, en évoluant de son statut d'État promoteur des années 1990 vers un État de plus en plus centré sur le contrôle des processus.

3.1 Les enseignants sous le regard de l'État

L'étape qui se déroule à partir de l'année 2000 ciblera le développement d'une politique d'amélioration de la qualité qui, à son tour, visera de façon prioritaire la performance des enseignants et leur rôle dans les processus éducatifs.

Le MINEDUC analyse que, malgré les améliorations positives de la fin de la décennie précédente, il existe une stagnation des résultats scolaires qui se visualise notamment à partir des indicateurs observés à partir de l'année 2003 (Insunza, 2009). Dans ce cadre, une révision des rôles joués par le ministère ainsi que par les différents acteurs de l'éducation, révèle que ladite stagnation est principalement liée à deux axes : à l'absence de contrôle et de responsabilisation des agents de gestion du MINEDUC, ainsi qu'aux carences de responsabilisation des enseignants sur les résultats des processus.

C'est à partir de ce diagnostic que le ministère va développer une politique de contrôle, d'évaluation et d'avantages basée sur une batterie d'outils de gestion (Ibid.). L'installation des

politiques de la nouvelle gestion publique et des approches managériales vont mûrir entre les années 2000 et 2009 (Falabella, 2015). Ces aspects prendront la forme d'une logique entrepreneuriale qui travaille à partir d'un agenda d'évaluation et de standardisation tant à l'intérieur du ministère que vers les établissements d'éducation.

Sous le slogan « Amener la réforme dans la salle de classe », le gouvernement se propose de réaliser des changements dans les contenus qui envisagent : un changement des stratégies de développement professionnel ; l'accent sur les compétences nécessaires à la globalisation (anglais et numérique) et la création de nouvelles institutions et de nouveaux outils pour l'assurance de la qualité (MINEDUC, 2004). Il s'agit de renforcer le capital humain du pays et de l'orienter vers la croissance économique et la société de la connaissance.

L'apparition de plusieurs initiatives visant l'amélioration des compétences des enseignants ainsi que leur évaluation installera une conception des performances éducatives centrée sur la standardisation des résultats. Les professeurs deviennent des facilitateurs de la transmission de ces contenus, en d'autres termes, des agents du processus du renforcement du capital-pays. De l'avis de Pedro, ancien directeur du budget du ministère de l'Éducation, conseiller ministériel et du Président E. Frei, il s'agit de l'installation « *d'une logique de secteur public, qui suppose que les travailleurs, ici les professeurs, sont feignants ; il faut donc leur donner des avantages pour qu'ils travaillent et pour qu'ils agissent comment nous le voulons, c'est cette logique qui envahit tous les programmes d'amélioration* ».

L'accord du MINEDUC avec la corporation des enseignants établit : des avantages liés à la performance individuelle ; la réforme du Statut enseignant et la loi d'amélioration des rémunérations ; le Réseau « Maître des Maîtres » ; l'évaluation individuelle ; le Système volontaire d'évaluation de l'excellence ; le Système obligatoire d'évaluation des professeurs ; autant d'initiatives développées entre 2000 et 2006. À partir de 2006, l'on observe l'apparition de nouveaux indicateurs d'évaluation et d'enregistrement, en particulier la création du Système national de l'assurance de la qualité, le renforcement des compétences de surveillance de l'État, les primes à la qualité des enseignants, puis l'augmentation des vouchers d'excellence et finalement la flexibilisation des conditions de licenciement pour cause d'évaluation.

La mise en place de ce nouveau répertoire d'actions concernant la qualité des prestations et l'évaluation des enseignants posera évidemment des tensions entre les acteurs et redéfinira les rôles. D'un côté, la Corporation des Professeurs acquiert de plus en plus un caractère politico-technique dans la maîtrise des demandes et des négociations (Insunza, op.cit.) ; d'un autre côté, l'État augmente son rôle de surveillance et d'évaluation des enseignants. Dans ce contexte, la

période rencontre de plus en plus de difficultés pour construire des accords et appliquer des transformations sur la base du consensus (Cox, 2007).

Ainsi, le rôle de l'État se déplace vers la régulation d'un marché de l'éducation, lequel consolide un État super-surveillant, selon le paradigme de la gestion managériale (Falabella, 2015). Il redéfinit les règles du jeu et établit une relation contractuelle avec les établissements, de manière à ce que ses subventions ne soient pas allouées seulement en fonction de la provision des services, mais aussi selon la conformité aux standards et aux résultats préfixés par le niveau central. Dans ce cadre, plus que comme un droit social, le droit à l'éducation est conçu en tant que droit individuel à recevoir un service de qualité, disponible sur le marché de l'éducation contrôlé par l'État. Les enseignants deviennent les agents clé de ce marché et le rôle de l'État est de surveiller leurs résultats, à partir du contrôle des actions menées durant le processus de transmission des compétences.

La récupération des relations entre l'État et les professeurs, qui avait été marquée par leur collaboration pendant la période de transition, mutera d'une relation contractuelle de contrôle et d'incitations vers un développement compétitif de la profession. Ce nouveau cadre prendra forme dans la technocratisation des processus éducatifs et des apprentissages, placée sous les objectifs de la qualité et de la productivité.

3.2 La standardisation des résultats et du processus d'apprentissage

La réalisation du rôle de surveillance et d'évaluation assumé par l'État se fera également de façon exponentielle sur le plan de l'évaluation des performances scolaires des établissements et des étudiants. La notion d'apprentissages significatifs adoptée pendant la période précédente transite vers une opérationnalisation standardisée et homogène des compétences acquises. La mesure de ces acquisitions par le biais d'outils d'évaluation des résultats devient le dispositif d'articulation de contrôle de l'application de la politique d'éducation.

L'outil choisi est le SIMCE, test proposé par la dictature, qui observe les apprentissages acquis sur certains domaines, à certains niveaux de l'enseignement. Cet outil évalue la performance des mêmes degrés d'enseignement de façon alternée chaque année, selon une échelle universelle concernant les mathématiques et l'espagnol et à l'échelle de l'échantillon pour les sciences naturelles, l'histoire et la géographie. Les résultats sont mesurables par rapport aux

Standards d'apprentissages fixés par le MINEDUC et comparables selon le score obtenu par chaque établissement.

Les résultats du SIMCE sont en relation avec l'évaluation du rendement des professeurs et la classification des écoles, résultats à caractère public qui informent sur la qualité des établissements. Il s'agit d'un outil de suivi et de surveillance des améliorations dans la transmission des compétences qui exercera une pression croissante sur l'évaluation de l'environnement éducatif et sur l'évaluation du choix des familles. Cet élément jouera le rôle d'agent de dynamisation de la concurrence entre les établissements que les seuls mécanismes de subvention à la demande n'avaient pas réussi à mettre en place. Face à la concurrence qui rejoint l'évaluation des performances des enseignants et le système d'avantages qui y est lié, les établissements ainsi que les professeurs concentreront le déroulement des processus d'apprentissage sur l'entraînement au SIMCE.

Dans ce cadre, le sens donné aux processus scolaires en termes d'apprentissage et de méthodes subira le phénomène de technocratisation, placé sous le paradigme de gestion des résultats scolaires. Julio, ancien secrétaire d'éducation primaire pendant le gouvernement d'Aylwin et deuxième homme du secteur pendant la transition, nous livre son analyse : « *La qualité a une face cachée qui est la formulation des réformes sur la base des standards [...] et la technocratie a eu un effet pervers, qui est le résultat pur de la politique de la CPD, notamment à partir du gouvernement de Lagos puis l'augmentation pendant la période de Bachelet* ». Bernarda, ancienne responsable de l'éducation initiale au ministère de l'Éducation pendant la transition puis cadre supérieur de la JUNJI (Direction nationale des crèches et des maternelles) durant le gouvernement de Bachelet, affirme que « *on arrive à avoir un programme très complexe, avec des standards énormes d'apprentissages attendus, genre 60 sur 70, ce qui est tout à fait absurde. Finalement, il manque le regard sur les processus qu'il faut que les enfants expérimentent, et ces processus dépendent d'enseignants bien formés et non pas d'évaluations strictes* ».

Au fur et à mesure que le discours sur la qualité s'approfondit, en rapport avec la demande sociale croissante pour une éducation efficiente et de qualité, l'évaluation sur la base des standards et des résultats des tests s'intensifie. En effet, pendant la période Bachelet la fréquence de l'application du SIMCE ainsi que la participation à des tests internationaux augmenteront.

La préoccupation pour la qualité en lien avec l'équité des chances pour l'éducation est subordonnée à une approche économique du capital humain. Pourtant, les mobilisations et la demande sociale mèneront ce discours vers un horizon normatif où la recherche de la qualité

fait partie des mécanismes d'approfondissement de la démocratie et de la justice sociale (García-Huidobro, Ferrada, Gil, 2014). La fusion du paradigme économique-productiviste avec l'approche égalitariste placera la qualité éducative et l'école efficace dans une orientation normative qui dépolitise la fonction éducative (Ibid.). Cet aspect constitue une étape de plus dans le processus d'annulation du potentiel de démocratisation de l'éducation, entamé par la ségrégation sociale provoquée par le système. Ainsi, il s'opérationnalise à travers la politique d'outputs éducatifs, fondée sur la fonction de production mise en place par la standardisation et l'évaluation de résultats unidimensionnels (Bravo, Contreras, Sanhueza, 1997).

Le rôle évaluateur de l'État change ainsi les rapports avec les établissements et les élèves. Il ne s'agit plus de surveiller la seule assignation des ressources mais aussi de contrôler les processus scolaires à travers la technocratisation des apprentissages, la dépolitisation de la fonction éducative et la consécration de l'éducation comme bien de consommation.

4. La petite enfance au cœur de l'éducation

Depuis le premier mandat de la période de consolidation, l'accent est mis sur l'accès aux programmes d'éducation initiale pour la petite enfance. En effet, la couverture des programmes destinés à ce segment de la population infantile se trouve encore nettement en dessous de la couverture de l'éducation primaire. Ce phénomène provoque deux inconvénients principaux : d'un côté, le faible développement des habiletés et des compétences d'une partie importante de la population infantile au moment de son entrée dans le système primaire et, d'un autre côté, en tant qu'externalité, des conséquences sur l'intégration des femmes au marché du travail.

En ce qui concerne l'axe du développement des habiletés et des compétences des petits enfants, le Module d'enfance de l'enquête de qualité de vie du ministère de la Santé de 2006, montre que 29,9% des enfants entre 2 mois et 5 ans présentent un retard de développement (MINSAL, 2006). Si l'on analyse les données par segment socioéconomique, on constate que le quintile 1, c'est-à-dire les plus pauvres, affiche 35,9% d'enfants qui subiront un retard dans leur développement, tandis que dans le quintile 5, soit le secteur le plus aisé, 23,1% des enfants de moins de 5 ans présentent le même problème.

À partir de l'étude de la réalité nationale ainsi que de la situation internationale, l'éducation initiale va prendre une place prioritaire dans la politique de l'enfance au Chili, notamment à partir de l'année 2006. La constitution du Conseil de l'enfance, en 2006, en est la manifestation

politique. C'est de là qu'émanera la création du Système de protection intégrale de la petite enfance, *Le Chili Grandit avec Toi* (CGT). Ce système envisagera l'augmentation de la couverture de l'éducation initiale, outre un système de suivi de la santé et du développement. D'un autre côté, le système public d'éducation initiale constitué des trois instances déjà mentionnées continuera à se développer, mettant en évidence la nature fragmentée de la politique d'État.

4.1 Le *Chili Grandit avec Toi* et l'expansion de l'éducation initiale

Dans le cadre du développement du système intégral de protection de la petite enfance, le *Chili Grandit avec Toi* (CGT) envisage des prestations ciblées sur le plan éducatif pour les enfants qui sont en situation de vulnérabilité, telles que : des places gratuites en crèche ou leur équivalent ; des places gratuites en jardin d'enfants à temps complet ou leur équivalent ; des places gratuites en jardin d'enfants à mi-temps ou leur équivalent pour les parents qui ne travaillent pas hors du foyer.

Dans ce but, le nombre de crèches augmente de manière substantielle pendant la période Bachelet. De 14.402 places disponibles pour les enfants de moins de 2 ans en 2006, les chiffres augmentent de 505% en 2009 avec 85.000 places en crèches ; pour les moyennes sections, la croissance est de 100% pour les jardins d'enfants (Résumé d'études et de statistiques, JUNJI 2010). L'augmentation des places se réalise grâce à la construction des établissements de la Junte nationale des crèches et des maternelles (JUNJI), organisme dépendant du ministère de l'Éducation.

L'important investissement réalisé pour ce segment de la population est perçu comme un acte de volonté politique dans l'intérêt du secteur le plus oublié de l'éducation. Bernarda raconte : « *Quand la Présidente a mis le focus sur la couverture, elle a souligné le sujet de la petite enfance et le besoin de s'en occuper. Elle nous a dit : "Regardez, le pays va mettre de l'argent ici parce que c'est important". Et ça, c'était une décision politique* ».

Cependant, et malgré la réforme des contenus entamée en 2000 pour tous les niveaux du système scolaire, l'augmentation des places n'implique pas l'amélioration des apprentissages ni des conditions professionnelles des éducateurs, mais davantage une mesure de couverture. Dans ce sens, Lucía, conseillère du système national des crèches pendant l'installation du CGT,

analyse : « *La transformation substantielle de l'éducation initiale se fait par rapport à la couverture. Je n'ai pas vu de contributions sur le plan technico-pédagogique* ». De son côté Javiera, vice-présidente de la JUNJI¹⁷⁰ signale que le principal défi est d'élargir l'accès et de constituer « *l'interdisciplinarité et la coordination effective des interventions envers la petite enfance* ». Bien que l'augmentation exponentielle des places n'implique pas l'amélioration significative des contenus des apprentissages de l'éducation initiale, en 2009, le MINEDUC met en place un Ajustement des programmes qui définit les contenus prioritaires pour ce secteur. Cette mesure permettra d'installer une cohérence dans les progressions et plus de consistance dans la forme des apprentissages (Espinoza, 2014).

La priorité assignée à l'augmentation des places n'est pas une surprise. L'objectif primordial de la politique centrée sur la petite enfance implique de promouvoir d'abord l'accès des petits enfants des secteurs les plus défavorisés au système d'éducation initiale. Il importe avant tout de prendre en compte les indicateurs de retard du développement manifesté par les enfants des secteurs les plus démunis. Il s'agit d'une politique de compensation des inégalités de base qui ont des répercussions sur les carences d'acquisition du capital social et culturel, dans une perspective d'investissement sur le capital humain.

L'importance de cette période de la vie pour le modèle de la consolidation démocratique, notamment pour les enfants les plus en difficulté, cible la nécessité d'investir dans l'acquisition des compétences qui permettront une intégration postérieure effective au système d'éducation et au marché du travail. L'action concrète se construit selon un paradigme technocratique qui cible les secteurs les plus vulnérables pour assurer un modèle d'investissement efficient. Celui-ci permettra d'insérer les individus à la vie économiquement active ainsi qu'un retour fiscal, plaçant l'État dans un rôle d'investisseur.

Le système de protection intégrale permet donc de re-cibler les populations résiduelles selon des critères élargis qui combinent la dimension socioéconomique avec la dimension technique (indicateurs sectoriels). L'État dessine ainsi un système d'éducation mixte d'offre publique et privée où il assure les services subsidiaires de seconde génération grâce au paradigme des socles de protection sociale, dans un but d'intégration socioéconomique et d'investissement effectif.

¹⁷⁰ Le poste de vice-président de la JUNJI représente la tête de la Direction Générale et a le statut de ministre. Donc, la notion de vice-présidence est à prendre en rapport avec la charge hiérarchique de la Présidence de la République.

4.2 Le système national public d'éducation initiale : la politique de la fragmentation

Le système public d'éducation adressé à la petite enfance s'organise en trois instances : la JUNJI (Direction nationale des crèches et des maternelles), la Fondation *Integra*, et l'Unité d'Éducation initiale (UEP) (*educación parvularia*) du MINEDUC. La JUNJI est un organisme public qui dépend du ministère de l'Éducation et gère les établissements, réalisant également la gestion des transferts des services aux mairies (établissements via transferts (VTF)). L'UEP fournit les services des écoles maternelles dans les établissements publics municipaux d'éducation primaire. Pour sa part, la Fondation *Integra* est une institution de droit privé, sans but lucratif, dirigé par la Première Dame de la nation (épouse du président). Cette institution est liée au MINEDUC par une convention de collaboration de caractère annuel. Sa mission est de «*lograr el desarrollo integral de niños y niñas de 3 meses a 4 años de edad que viven en situación de pobreza y vulnerabilidad, a través de un programa educativo de excelencia que incorpora a las familias y a la comunidad y promueve los derechos de la infancia en un contexto de convivencia democrática*» (Fondation *Integra*, 2013).

Le système s'organise donc à partir de ces trois organismes qui s'adressent à la population la plus démunie. En effet, si l'UEP ne cible pas spécifiquement le *target*, son administration des services à l'intérieur des écoles municipales établit pourtant les caractéristiques de la population qui accède à ce type d'établissements, à savoir les plus défavorisés.

L'investissement dans le secteur de l'éducation initiale augmente progressivement tout au long de la période, de 0,4% du PIB en 2004 à 0,75% en 2013. Grâce à cette augmentation, autant JUNJI qu'*Integra* ont triplé leur budget pour la même période, tandis que l'UEP a bénéficié d'une augmentation de 185% (MINEDUC). Pendant cette période, le nombre d'établissements JUNJI augmente de 84% tandis que les établissements *Integra* le feront de 14%. La couverture de la JUNJI sur le plan général multiplie par deux l'offre historique d'*Integra*.

Bien que la couverture augmente, elle est soumise à deux contraintes. La première fait référence aux problèmes de gestion de la politique d'éducation initiale dus à une administration du système public tripartite. À ce sujet, Pedro déclare que «*le manque d'articulation est un obstacle à la politique d'éducation de l'enfance et finalement l'État ne sait pas comment faire les choses*». De son côté, Bernarda affirme que «*il n'existe pas une perspective holistique et intégrale [...] et de plus Integra est un produit de la dictature, c'est le dispositif social de la présidence, donc il est incongru de le maintenir en démocratie. Et l'argent destiné aux*

centaines d'établissements publics passe par cet organisme politique privé. C'est ça la conception de l'État de l'offre publique ! »

D'un autre côté, les services élargis continuent à cibler les populations les plus défavorisées. C'est-à-dire que la politique publique concernant l'éducation initiale ne s'adresse qu'aux deux premiers quintiles de la population infantile, laissant les enfants des couches moyennes et aisées à la disposition du marché. L'offre publique se consolide par cette voie comme un service résiduel et ciblé qui renforce les logiques du marché ainsi que le réseau de l'assistance, comme la voie principale d'accès aux services des pauvres.

La politique d'éducation initiale rencontre de cette façon la nature résiduelle majoré de l'État social néolibéral et renforce l'intégration à travers le marché avec le caractère obligatoire de l'insertion scolaire. En effet, afin de compter sur des populations plus préparées, en 2013, le niveau supérieur de l'éducation initiale devient obligatoire ; cette disposition suppose l'amplification exponentielle des services d'éducation des enfants dès l'âge préscolaire par l'augmentation des places disponibles sur le système public à l'intérieur des écoles municipales. La nature fragmentée de la politique ainsi que la sophistication technique croissante de la gestion du système, aspect majoré notamment à partir de la création de la figure des établissements par la voie des transferts depuis 2006 (services externalisés par la JUNJI vers les mairies), obéit à la conception segmentée des services. En effet, les services publics ne sont pas forcément offerts par l'État et la régulation du système demeure dans les compétences du marché. Ainsi, la priorité donnée à la petite enfance devient une affaire de promotion du marché des services éducatifs et du développement effectif du réseau résiduel de prise en charge.

Vers une conclusion : La consolidation du projet éducatif démocratique

La période de consolidation démocratique deviendra *in fine* la période de la consolidation du modèle d'éducation marchand-résiduel et de l'État évaluateur. *Grosso modo*, la politique de la période se déroule comme la continuité des orientations de la transition, notamment pendant la première phase, à travers l'accent mis sur la modernisation et la traduction de la notion de société de la connaissance.

On distingue pourtant deux dimensions qui s'installent comme des points cruciaux de la gestion du système éducatif et introduisent ces sujets dans l'agenda politique. Dans un premier temps, la sous-couverture de l'offre adressée à la petite enfance et les indicateurs de retard du développement des tout-petits imposeront l'urgence de s'occuper de ce segment de l'enfance. Ce défi est relevé par l'administration Bachelet qui, à travers l'augmentation importante des places publiques en crèche et en maternelle, obligera l'État à aborder une politique plus extensive dans cette matière. Cette initiative se présente comme la mesure préparatoire à l'obligation d'éducation initiale adoptée par Piñera.

Le deuxième point fait, quant à lui, référence à l'obligation inédite que réalise la demande sociale au système politique d'apporter des transformations au modèle d'éducation. La place acquise par le mouvement étudiant, qui ne fait que grandir depuis 2001 lors de la première manifestation des « pingouins », se traduira par l'imposition de la configuration des réponses du système politique et la modification des agendas, sous l'administration Bachelet et notamment sous le gouvernement Piñera. L'éducation dépasse ainsi le stade du domaine spécialisé pour devenir un sujet de discussion publique.

Bien que les traits de continuité de la période consolident un système éducatif marchand, résiduel-majoré et très technicisé, des spécificités s'imposent qui rendent le débat ainsi que la forme du modèle, plus complexes que pendant les années précédentes. *In fine*, la consolidation démocratique installera, grâce à la prolongation des actions dans ce domaine, un questionnement global sur la gestion du modèle social ainsi que sur le sens même de l'éducation dans une société démocratique. C'est cette réflexion qui impulsera les inflexions de l'avenir de l'éducation chilienne à partir de l'année 2014.

Conclusions

Les spectres de l'État résiduel : l'héritage du messianisme

Quand le nouveau siècle s'ouvre sur le pays, c'est un système stable sur le plan politique et économique qui l'accueille. Après les années de la dictature et les tensions de la transition, l'arrivée de la période démocratique de non-tutelle militaire advient comme un symbole du triomphe des administrateurs démocratiques. S'il n'y a aucun doute sur le sens du projet national, il y en a plus sur la couleur de la démocratie. Deux gouvernements socialistes et l'alternance au pouvoir avec la droite consacreront l'alliance entre néolibéralisme et démocratie chilienne.

Néanmoins, la réapparition de la contestation sociale, ainsi que le malaise citoyen et politique qui s'exprime pendant la période, apporteront la touche finale au modèle avec la dernière correction possible : celle de l'égalité régulée par le marché. Les transformations du registre politique depuis la notion d'équité vers les notions d'égalité et de chances ouvriront un nouveau chapitre, ou plutôt le clôtureront. La naturalisation politique du modèle atteint son sommet alors même que s'éveillent les méfiances de la population.

La protection sociale devient une stratégie de majoration de l'action résiduelle sophistiquée pendant la transition, ainsi que la manifestation de la promesse inaccomplie de sculpter le nouvel *homo néolibéral*. Il s'agit d'une manœuvre de légitimation du récit de l'inégalité implicite du modèle ; il s'agit de l'acceptation de cette injustice fonctionnelle et de la configuration des corrections partielles à partir de la stratégie du ciblage élargi.

Les acteurs de ce Chili démocratique accompliront la mission de refondation et consolideront les inflexions néolibérales. Dans ce sens, l'approfondissement des dimensions du modèle de restructuration du social n'est pas que l'expression de l'inertie institutionnelle, mais aussi la manifestation ferme des acteurs de devenir les protagonistes du Chili néolibéral démocratique, de repousser le rôle des dictateurs pour devenir les architectes de l'œuvre finale. Enfin, la réussite de l'installation de la marchandisation sur le plan de la protection et du domaine social consolidera les bases de la représentation de l'État comme le grand régulateur. Ni fournisseur ni observateur, l'État assiste à cette transformation de la société chilienne en tant que grand

régulateur des sphères du social. L'État se réinstalle au centre de la régulation de l'accès aux droits, en faisant la démonstration de son rôle historique.

Ainsi, les trois inflexions observées sur la structure traditionnelle inégale d'accès aux droits, à savoir la libéralisation de l'offre des services de la protection, le ciblage élargi comme mécanisme de justice sociale et la technocratisation du politique, génèreront le récit univoque de la reconfiguration du social. La construction d'une rationalité de la pensée du public s'achève grâce à l'unité finale des sphères d'inflexion de la structure de distribution de l'accès aux droits. *In fine*, les gouvernements de la consolidation démocratique clôturent la transformation historique du Chili républicain.

Quant à la première inflexion, la *libéralisation de l'offre des services de la protection sociale*, elle est dynamisée par l'introduction des dispositifs de discrimination positive des populations en situation de détresse, donnant lieu à la consolidation d'un marché de la vulnérabilité. Cet aspect est surtout frappant dans le domaine de l'éducation qui met en place les subventions SEP, créant un nouveau marché des services d'orientation technique ainsi qu'une rationalité de concurrence et de performativité dans les établissements sous financement public. La multiplication de l'offre des services de la protection spécialisée telles que les OPD et les programmes de protection communautaire, diversifient également les acteurs et la carte de prise en charge. La libéralisation est dynamisée par la rencontre de nouveaux acteurs et se consolide comme un mécanisme d'intégration à la gestion des affaires publiques, rendant le secteur social attractif pour le marché.

La deuxième inflexion, *le ciblage comme mécanisme de classification* de l'accès à la protection se massifie dans les domaines analysés. Sur le plan de la santé, la notion d'accompagnement de l'enfance dans la trajectoire de son développement permettra de cibler autant les enfants alors en situation de fragilité que les enfants vulnérables susceptibles de rencontrer des problèmes d'intégration au marché. La sophistication du ciblage s'exprime à travers la complexification du ciblage élargi pour repérer des enfants qui seront orientés ensuite vers des dispositifs spécifiques, en créant un mécanisme de ciblage sur deux échelles. D'une part, sur le plan de l'éducation, la loi SEP re-cible les enfants les plus en difficulté à l'intérieur des écoles destinées aux élèves les plus vulnérables, pour les insérer dans le dispositif d'investissement social spécifique. Dans la même logique, les OPD de protection spécialisée créeront, d'autre part, une offre sur les territoires les plus sensibles pour mettre en place un ciblage de proximité de deuxième ordre.

Finalement, la *technocratisation du social* devient le *credo* de la grande mission. Le rencontre des dimensions de la restructuration socioéconomique trouve son hymne dans l'installation de

la rationalité technique, la gestion du social et de sa protection. La dépolitisation des droits sociaux advient comme la conséquence d'une protection vidée de son sens et désormais resémantisée comme une affaire de management. Le bénéficiaire devient le client-usager, l'action sociale et la protection se transforment en la promesse de prestations de garanties techniques certifiées. La qualité rassemble la dimension marchande et la dimension morale, intronisant des habitudes consuméristes par rapport aux biens de protection.

« La démarche qualité est une norme tout à la fois commune, séductrice et fétichisée. Commune, parce qu'elle est recevable par le plus grand nombre [...] ; séductrice, parce que la qualité manipule le meilleur, le juste, l'immédiat ; fétichisée, parce qu'elle paraît naturellement pouvoir incarner les intérêts ou les désirs les plus fondamentaux des personnes concernées. »¹⁷¹

Ainsi, la technocratisation du social se réalise-t-elle dans la transformation du droit en un problème de gestion et de qualité ; elle fondera le cœur de la rationalité néolibérale démocratique qui prend la forme de l'État résiduel majoré et devient le récit du politique ainsi que le symbole de l'égalité tant recherchée.

La consolidation démocratique clôturera donc la mission entreprise par la dictature et achève la marchandisation de la gestion de l'enfance pauvre, dans un pays qui demeure dans l'impasse, entre le monde donné et l'univers du rêvé. En ce sens, une réconciliation entre les sphères du projet unique des élites, implanté par la naturalisation du social et la marchandisation de la protection, et un projet social du pays, ne semble guère évidente dans un scénario de tensions des consommateurs-citoyens. Cette période colonise de fait les horizons normatifs du possible, en préconisant la réussite de l'égalité fonctionnelle dans le champ des inégalités structurelles, tandis qu'elle sème les limites historiques imposées à la transformation. Enfin, sans vouloir augurer de l'inévitabilité des chutes ou des victoires, il nous semble que ces élites reconfigurées sont devenues « leurs propres fossoyeurs » au moment où elles parvenaient à la cime de leur succès.

¹⁷¹ Chauvière, Michel, *Trop de gestion tue le social. Essai sur une discrète chalandisation*, Éditions la Découverte, Paris, 2007, p. 58.

Conclusion

**Sur la reconfiguration de l'État
social au Chili et le sens du
politique**

Conclusion

Sur la reconfiguration de l'État social au Chili et le sens du politique

« Le spectacle est le discours ininterrompu que l'ordre présent tient sur lui-même, son monologue élogieux. C'est l'auto-portrait du pouvoir à l'époque de sa gestion totalitaire des conditions d'existence. »

Guy Debord, 1967

Le long parcours d'analyse qui a jalonné cette thèse nous a conduits à une réflexion qui va bien au-delà de la seule dimension de la gestion du social, pour nous amener sur la voie du questionnement du sens même du politique au cœur de la reconfiguration néolibérale.

Le processus de restructuration politico-économique enclenché par la dictature de 1973 instaure une nouvelle entente du social et des liens sociaux, qui opère comme une mésentente des codes connus jusque-là. C'est un véritable bouleversement des manières de construire le social qui accompagne la restructuration d'un capitalisme de planification moyennement centralisée qui a pour horizon un capitalisme de financiarisation de l'économie et de marchandisation des secteurs sociaux.

Cela dit, le bouleversement politico-économique et social, vécu à partir de 1973, se fait par le biais de la réappropriation de la structure de distribution inégale de l'accès aux droits ; structure propre à la configuration du Chili républicain, ainsi que fille légitime de l'État de compromis et de sa crise. Ladite structure - analysée dans la première partie de notre thèse - d'inspiration bismarckienne, établit deux réseaux d'accès aux droits en référence aux degrés d'intégration au marché formel du travail. Le premier réseau est celui de la sécurité sociale, réservée aux travailleurs du secteur formel, à savoir les salariés des divers secteurs (ouvriers, employés privés, fonctionnaires...); ils auront droit à des prestations différenciées selon leur statut

socioprofessionnel et leur caisse d'affiliation. Quant à lui, le deuxième réseau accueille les bénéficiaires de l'assistance publique organisée, c'est-à-dire les non-salariés, les enfants, les personnes âgées.

Ces deux réseaux de protection sociale présentent deux caractéristiques principales qui se manifestent de manière aussi constante qu'asymétrique dans les différents dispositifs d'accès aux droits. La première fait référence à la centralité de la place de la famille, dans l'accessibilité aux droits et en tant que source de protection. Les individus sont d'abord protégés par les moyens obtenus par chaque famille selon son degré d'insertion sur le marché de l'emploi avant de trouver des réponses institutionnelles plus ou moins résiduelles, en lien avec la situation de défaillance de leur protection familiale. Paradoxalement, l'État place la famille au centre de la source de protection sans pour autant soutenir ce rôle par des dispositifs qui garantissent l'accès aux droits. Sur le plan de la protection spécialisée, par exemple, on constate une intervention publique ciblée sur les familles les plus pauvres, pour lesquelles la garantie d'intégration sociale des enfants dans les institutions de socialisation classique telle que l'école, est défaillante. Par ailleurs, la structure historique va se caractériser par la collaboration public-privé dans la gestion du social et la prestation des services, l'attribution d'allocations ou de bénéfices, indépendamment du degré de marchandisation du secteur. C'est-à-dire que le secteur privé, qu'il soit philanthropique ou marchand, collabore avec l'État pour la mise en place et la gestion des institutions de protection. Cette caractéristique, bien que constante, prend des formes diverses tout au long de l'histoire du Chili républicain, depuis la Junte de Bienfaisance jusqu'à la création des ISAPRES, par exemple, dans le secteur de la santé.

Cette structure tisse un accès différencié des individus aux droits sociaux, qui traduit une philosophie de droits inégaux en fonction des échelles de réussite de l'intégration familiale au marché du travail. Ce processus entraîne une gradation dans la marchandisation croissante de la protection, soit une dépendance du marché pour survivre, observable tout au long de la période de l'État de compromis et de la crise du modèle de substitution d'importations.

Ainsi, cette configuration des réseaux différenciés d'accès aux droits ainsi que la philosophie de protection inégale deviendront la condition de possibilité pour que la restructuration marchande de la protection prenne toute son ampleur à partir de 1973. Bouleversant pourtant la manière de structurer les prestations, en tant qu'ils signifient le désengagement de l'État de leur gestion centrale, les réseaux de sécurité de protection du travail et de l'assistance se développent, radicalisant du même coup les caractéristiques de la collaboration public-privé et de la responsabilité des familles. En ce sens, l'État néolibéral engendre un État résiduel qui

s'approprié la mise en œuvre d'une structure hybride et performante de gestion marchande des prestations, sur le plan des droits de protection socioprofessionnelle et des droits d'assistance. La mise en place de cet État social néolibéral n'est considérée comme achevée que lorsque trois grandes inflexions de la structure historique sont amorcées : la libéralisation des secteurs sociaux, la technocratisation de la gestion et l'instauration d'un ciblage élargi comme formule de justice sociale. Ainsi, cet État social néolibéral finit par s'incarner sous une forme hybride de gestion publique marchande qui se manifeste par la configuration d'un État résiduel-majoré, soucieux d'améliorer sa performance en termes de sophistication des mécanismes marchands de protection, tout au long de l'installation du modèle. Le processus de sa mise en œuvre (depuis l'implantation agressive du modèle pendant la dictature en passant par sa stabilisation grâce à la transition politique, jusqu'à la consolidation démocratique du néolibéralisme), bien que discontinu et non-linéaire, n'en constitue pas moins un phénomène progressif, de marchandisation des droits sociaux. Il s'agit en soi d'un phénomène de néo-libéralisation de la société chilienne, traversée par des tensions qui s'expriment, tout au long des 40 dernières années, sur le plan politique et social.

Malgré les tensions et les dynamiques de résistance qui émergent, les périodes d'implantation, de transition et de consolidation du néolibéralisme, s'achèvent dans une dépolitisation inédite des droits sociaux ainsi que des manifestations du social. La prédominance du marché en tant que mécanisme de régulation déplace la dimension politique du social. Les désajustements des dispositifs marchands sont abordés à partir de deux dimensions : d'un côté, à partir de la technocratisation de l'opérationnalisation des droits et leur gestion ; d'un autre, à travers l'installation du ciblage élargi des prestations liées aux droits fondamentaux (tels que la santé et l'éducation), dans une combinaison de réseaux de gestion mixte des fonds publics.

L'État social néolibéral en d'autres termes, l'État résiduel-majoré recouvrera la forme d'une entité supra-régulatrice des dynamiques marchandes. Dans cette logique, l'État se place en retrait par rapport au rôle de fournisseur - rôle qu'il occupait auparavant - pour assumer un rôle de régulation et de surveillance des performances, des dépenses et des investissements publics pour les secteurs sociaux. Émerge ainsi un État fort régulateur et superpuissant, financé par le secteur privé pour gérer le social. Émergent aussi de nouveaux acteurs de gestion publique qui, mus par les dynamiques marchandes, donnent sa forme au marché du social. Bien que de nature diverse - collectivités territoriales, ONG et entreprises d'assurance -, ces acteurs constituent néanmoins le champ des gestionnaires sociaux de l'accès aux droits.

Ainsi, la reconfiguration des sphères politico-économiques entre 1973 et 2013, outre la transformation de la structure historique de distribution inégale de l'accès aux droits, finissent

par façonner un État social qui se caractérise par : la configuration des stratégies hybrides de gestion marchande des secteurs sociaux ; la privatisation familiale et individuelle de la responsabilité de l'accès aux droits, conçus comme des services ; des inflexions politiques orientées vers la dépolitisation des droits sociaux. Ces caractéristiques synthétisent les changements d'orientation mis en place au cours des trois périodes de mise en œuvre du modèle sur le plan politico-social.

La symbiose du secteur social avec les dynamiques instaurées sur le plan économique constitue, *in fine*, le vecteur de la mise en place du néolibéralisme dans les différentes sphères de la vie sociale. La colonisation du social à partir des dynamiques du marché et l'introduction du principe de concurrence à la base des liens sociaux contemporains (selon le mérite, la réussite scolaire et professionnelle, le libre choix généralisé ...), permet de cristalliser le changement de paradigme politico-économique, donc de matrice politico-sociale. C'est par ce biais que s'installe le nouveau modèle économique car la centralité articulatoire du marché et la capacité régulatrice de l'État sont incarnées au sein de la vie sociale et quotidienne des individus à partir de l'accès à la protection. C'est bien la sphère du social qui permettra l'accomplissement du modèle sur le plan du politique, légitimant sa dimension économique. La nouvelle forme de modélisation du social cristallise en effet le modèle tout au long des périodes analysées, déroulant un tapis rouge à la célébration de ses 40 ans. Une fois l'expérimentation finie, le néolibéralisme est installé, le social, colonisé.

La société chilienne issue de la régulation sociale par le biais du marché, manifeste cependant des tensions tout au long des périodes de néo-libéralisation, sans par autant parvenir à articuler une critique qui puisse mettre en danger l'avenir du modèle. À l'instar du récit politico-hégémonique qui se réarticule au fur et à mesure que le mécontentement s'exprime, la capacité de ré-articulation marchande fait preuve de performance et de versatilité sur le plan de la gestion sociale. Le caractère hybride de l'État social chilien lui permet de surmonter les crises de légitimité à partir de la restructuration régulatrice de l'État, sans retirer de compétences au marché. Ainsi l'État renforce son rôle de surveillance et les exigences concurrentielles du marché ; le but est la recherche de corrections permanentes capables d'entériner la logique marchande dans le domaine des droits sociaux (c'est le cas de la démarche qualité, par exemple), tout en les dépolitisant. Le problème n'est alors pas le marché en soi mais plutôt la correcte régulation de ses dynamiques, dont l'État devient le garant.

Aussi, un tel scénario semble stable. Les conquérants sont arrivés avec l'intention de rester. Le néolibéralisme s'installe comme le récit fondateur du Chili contemporain ; le social est reconfiguré afin de réaliser la fusion de l'ancienne structure d'accès aux droits avec les

dynamiques du marché, dans le but de donner naissance à l'État social hybride résiduel-majoré. Un État propre au modèle qui, combinant tradition et innovation, réédite les structures de l'inégalité politique en reportant la légitimation de ces inégalités sur le marché. La philosophie du social du Chili républicain, en tant que condition de possibilité de la transformation néolibérale-dictatoriale, s'actualise à travers la centralité du marché. Une transformation d'une telle envergure changera la donne à jamais, colonisera toutes les sphères du politique et définira la pensée du social pour les générations engendrées par le marché omniprésent.

BIBLIOGRAPHIE

Aedo-Richmond Ruth, *La educación privada en Chile: un estudio histórico-analítico desde el período colonial hasta 1990*, RIL Editores, Chili, 2000.

Allende Salvador, *La realidad médico-social chilena*, Ministère de Salubrité, de Prévoyance et d'Assistance Sociale, Santiago, 1939.

Álvarez Jorge, “La Experiencia *Neoliberal* en la Atención de Menores en Riesgo Social en Infancia en Riego Social y políticas sociales en Chile”, en: Pilotti Francisco (comp), *Seminario El Estado y los Niños Mirando el Tercer Milenio, Santiago, 12-13 agosto 1993*, Instituto Interamericano del Niño, INN et Servicio Nacional de Menores, SENAME, Montevideo, 1994.

Araujo Kathya et Martuccelli Danilo, *Desafíos comunes. Retrato de la sociedad chilena y sus individuos*, Tomes I et II, Lom Éditions, Santiago du Chili, 2012.

Agüero Felipe, Tironi Eugenio, “¿Sobrevivirá el nuevo paisaje político chileno?”, en: *Estudios Públicos*, 1999, N°74, p. 151-168. Disponible sur: <https://www.cepchile.cl/sobrevivira-el-nuevo-paisaje-politico-chileno/cep/2016-03-03/183721.html>

Avendaño Octavio, “Las reformas políticas en el Gobierno de Sebastián Piñera. 2010–2013”, en: *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 2013, vol. LVIII, N°218. UNAM, México, p. 167-191

Arellano José, *Veinte años de políticas sociales. Chile 1990–2009. Equidad con crecimiento sostenible*, CIEPLAN, Santiago du Chili, 2012.

Aylwin Patricio, *El Reencuentro de Los Demócratas: Del Golpe Al Triunfo Del No*, Ediciones B., Chili, 1998.

Bachelet Michelle, *Programa de Gobierno de Michelle Bachelet*, Santiago du Chili, 2005.
Disponible sur: <https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/programa>

Banco Central de Chile, *Indicadores económicos y sociales de Chile 1960-2000*, Santiago, 2001.

Bardin, Laurence, *L'analyse de contenu*, P.U.F., Paris, 1986.

Bengoá José, Tironi Eugenio, «Entrevista a Patricio Aylwin», en: *Proposiciones* N°25, Chili, 1994.

Beyer Harald, “Entre autonomía y la intervención: las reformas de la educación en Chile”, en Larraín Felipe, Vergara Rodrigo, *La transformación económica de Chile*, CEP, Chili, 2000, p. 644-708.

Biblioteca del Congreso de Chile, “Indicadores de calidad de la Educación básica y media en Chile”, Serie Estudios Año XV, 2005, n° 306, Santiago du Chili.

Bibliothèque Nationale du Chili, site www.memoriachilena.cl.

Boeninger Edgardo, *Democracia en Chile: lecciones para la gobernabilidad*, Editorial Andrés Bello, Santiago du Chili, 1997.

Borgeaud-Garciandia Natacha, Lautier Bruno, Peñafiel Ricardo, Tizziani Annia, *Penser le politique en Amérique latine. La récréation des espaces et des formes du politique*, Karthala, France, 2009.

Bureau International du Travail, *Socle de protection sociale pour une mondialisation juste et inclusive*, Genève, 2011.

Camargo Ricardo, “Del crecimiento con equidad al sistema de protección social: la matriz ideológica del Chile actual (1990 – 2007)”, en: *Revista de Sociología*, 2007, N°21, Universidad de Chile, Santiago du Chili, p. 9-21.

Castel Robert, *La montée des incertitudes. Travail, protection, statut de l’individu*, Éditions du Seuil, France, 2009.

Celedón Carmen, Guzmán Marcela, Oyarzo César, Espinosa Consuelo, Galleguillos Sylvia, Rodríguez Darío, Boitano Ángela, “Descentralización financiera en el sector salud. La política y su implementación”, en: Raczynski Dagmar, Serrano Claudia, (edit.) *Descentralización. Nudos críticos*, CIEPLAN et Asesorías para el Desarrollo, Santiago, 2001. Centro de Estudios Públicos, El Ladrillo. Bases de la política económica del gobierno militar, CEP, Chili, 1992.

Centro de Estudios de la Primera Infancia CEPI, *Evaluación de la Política Nacional y Plan de Acción integrado a favor de la infancia y la adolescencia 2001-2010*, Consejo Nacional de la Infancia, Gouvernement du Chili, Santiago, 2015.

Chinchón Winston, en: Araya Ema, *La salud en dictadura: privatización insalubre*, en Archivo Chile-CEME, Santiago, 2006.

Chauvière Michel, *Trop de gestion tue le social. Essai sur une discrète chalandisation*, Éditions la Découverte, Paris, 2007.

Cling Jean-Pierre, Razafindrakoto Mireille, Roubaud François, « La Banque mondiale et la lutte contre la pauvreté : Tout changer pour que tout reste pareil ? », en : *Politique africaine* 3/2002 (N° 87), p. 164-174 URL : www.cairn.info/revue-politique-africaine-2002-3-page-164.htm. DOI: 10.3917/polaf.087.0164.

Colegio Médico de Chile, “Reforma de Salud, Proyecto País”, 2003, en: Bass Camilo, “Modelo de salud familiar en Chile y mayor resolutivez de la atención primaria de salud: ¿contradictorios o complementarios?”, en: *Medwave*, Décembre, 2012, p.4. Disponible sur <http://www.medwave.cl/link.cgi/Medwave/Revisiones/Analisis/5571>, consulté le 3/02/2016.

Comité interministériel économique et social, *Metas y Líneas de Acción en favor de la Infancia. Compromisos con los niños de Chile para la década*, Gouvernement du Chili, Santiago, 1992.

Comisión Asesora Presidencial para el Estudio y Propuesta de un Nuevo Marco Jurídico para el Sistema Privado de Salud, *Informe Estudio y Propuesta de un Nuevo Marco Jurídico para el Sistema Privado de Salud*, Chili, Decreto No 71 del 14 de Abril de 2014.

Concertación de Partidos por la Democracia, *Programa de Gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia*, Santiago du Chili, 1989.

Concertación de Partidos por la Democracia, *Balance del Gobierno Patricio Aylwin Azócar, 1994*, disponible sur le site: <http://www.concerta2.cl/centro-de-documentacion/balance-del-gobierno-del-presidente-patricio-aylwin/>. Consulté le 20.02.2014.

Concertación de Partidos por la Democracia, *Balance del Gobierno Eduardo Frei Ruiz-Tagle, 2000*, disponible sur le site: http://www.concerta2.cl/wp-content/files_flutter/1283187695BalancePROGRAM%C3%81TICOGobiernoEduardoFreiRuizTagle.pdf. 2000, consulté le 20.02.2014.

Contreras Dante, “Pobreza y desigualdad en Chile: 1987 – 1992. Discurso, metodología y evidencia empírica”, en: *Estudios Públicos*, 1996, N° 64, printemps, Santiago du Chili, p.57-94.

Contreras Rodrigo, “Los principios del modelo neoconservador”, en: *Nueva Sociedad*, 2006, N°205, Venezuela, p. 23-29.

Contreras Gonzalo, Navia Patricio, “Diferencias generacionales en la participación electoral en Chile 1988–2010”, en: *Revista de Ciencia Política*, 2013, Vol. 33, N°2, Santiago du Chili, p.419-441.

Constitución de la República de Chile, 1980.

Corvalán Javier, *La subvención escolar preferencial en Chile: Mirada a su primera fase de funcionamiento*, PREAL, Santiago du Chili, 2012.

Covarrubias Sebastián, “Gerencia pública económica 2000-2003: El gobierno de Ricardo Lagos Escobar”, en: *Documentos de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública*, 2004, N°8, Universidad Central, Santiago du Chili.

Cowan Kevin, Micco Alejandro, Mizzala Alejandra, et. Alt., *Un diagnóstico del desempleo en Chile*, Ministerio de Hacienda de Chile, 2009. Disponible sur le site: http://www.dipres.gob.cl/594/articles-21661_doc_pdf.pdf. Consulté le 10.04.2014

Cox Cristian, García-Huidobro Juan, “La reforma educacional chilena 1990-1998. Visión de conjunto”, en: García-Huidobro Juan (edit): *La reforma educacional chilena*, Editorial Popular, Espagne, 1999.

Cristi Renato, *El pensamiento político de Jaime Guzmán*, LOM Ediciones, Santiago du Chili, 2011.

Crozier Michel, Huntington Samuel, Watanuki, Joji, *The Crisis of Democracy, Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. NY University Press, 1975.

Cubillos Paula, Faúndez Rocío, Watkins Nancy, *Análisis de la instalación de las OPD en las comunas de la Pintana, Cerro Navia y Quilicura*, Document de travail, SENAME, 2002.

Dardot Pierre, Laval Christian, *La nouvelle raison du monde. Essai sur la société néolibérale*, Éditions La Découverte, Paris, 2010.

Deleuze Gilles, *Foucault*, Editions de Minuit, France, 2004.

Donzelot Jacques, *La police des familles*, Éditions de Minuit, Paris, 2005.

Esping-Andersen Gøsta, *Les trois mondes de l'État-providence. Essai sur le capitalisme moderne*, Coll. Le lien social, éd. PUF, Paris, 2009.

Esping-Anderson Gøsta, Palier Bruno, *Trois leçons sur l'État-providence*, La République des Idées et Editions du Seuil, France, 2008.

Esping-Anderson Gøsta, “La política familiar y la nueva demografía”, en: *Consecuencias de la evolución demográfica en la economía*, ICE, 2004, Mai-Juin, N°815, p.45-60.

Espinoza Olga, “Cambios recientes al currículum escolar: problemáticas e interrogantes”, en: *Notas para la Educación* N°18, CEPPE, Chili, 2014, p.1-10.

Espinoza Vicente, Barozet Emmanuelle, Méndez María Luisa, “Estratificación y movilidad social bajo un modelo neoliberal: El caso de Chile”, en: *Laboratorio*, No. 25, Année 14, 2013, p.169-191.

Farías Ana María, *Estructura del bienestar bicéfala y segmentación de la población. Reformas sociales en Chile, 2000-2010*, Thèse doctorale, PUC, Chili, 2014.

Fazio Hugo, Parada Magaly, *Veinte años de política económica de la Concertación*, LOM Ediciones, Santiago du Chili, 2010.

Ferreira Francisco, Robalino David, *Social Protection in Latin America: Achievements and Limitations*, Policy Research Working Paper 5305, The World Bank, 2010.

Ffrench-Davis Ricardo, “Chile, entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad”, en: *Revista Nueva Sociedad*, N° 183, 2003, p.70-90.

Filgueira Fernando, *Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina*, CEPAL, United Nations Publications, Série Politiques Sociales Vol. 135, Chili, 2007.

Fitoussi Jean Pierre, Rosanvallon Pierre, *Le nouvel âge des inégalités*, Editions du Seuil, France, 1996.

Fontaine Arturo, *Los economistas y el presidente Pinochet*, Editorial Zig-Zag, Santiago du Chili, 1988.

Foucault Michel, *Sécurité, Territoire, Population*, Collection Hautes Etudes, Gallimard Seuil, Paris France, 2004.

Foucault Michel, *Nacimiento de la Biopolítica*, Fondo de Cultura Económica, Argentine, 2008.

Foxley Alejandro, “Los objetivos económicos y sociales en la transición a la democracia”, en: *Políticas económicas y sociales en el Chile democrático*, CIEPLAN, Santiago du Chili, 1995.

García Alvaro, Schkolnik Mariana, “ Superación de la pobreza: Balance y Propuestas”, en: *Políticas económicas y sociales en el Chile democrático*, CIEPLAN, Santiago du Chili, 1995.

García Canclini Norbert, *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*, Editions Grijalbo, Mexique, 2001.

García-Huidobro Juan, “Desigualdad educativa y segmentación del sistema escolar. Consideraciones a partir del caso chileno”, en: *Rev. Pensamiento Educativo*, Vol. 40, nº 1, 2007. pp. 65-85

García Méndez Emilio, “La Convención internacional de los derechos del niño: del menor como objeto de la compasión-represión a la infancia-adolescencia como sujeto de derechos”, En: *Derecho de la infancia/adolescencia en América latina: de la situación irregular a la protección integral*, Ibagué, Forum Pacis, 1997. Disponible sur : http://www.iin.oea.org/La_convencion_internacional.pdf

Garretón, Manuel:

- 1981, *Modelo y proyecto político del régimen militar*, Serie FLACSO, Chile.
- 1991, “La redemocratización política en Chile. Transición, inauguración y evolución”, en: *Estudios Públicos*, N°42, Santiago du Chili.
- 2011, “Liderazgo de género y fin de un ciclo político en Chile. El gobierno de Michelle Bachelet.” En: *Ciudadanía y Legitimidad democrática en América Latina*, CLACSO–Prometeo Ediciones, Argentine.

- 2012, *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado. Los gobiernos de la Concertación en Chile, 1990 – 2010*, ARCIS-CLACSO, Chili.
- 2014, *Las ciencias sociales en la trama de Chile y América Latina. Estudios sobre transformaciones sociopolíticas y movimiento social*, LOM Editores, Chili.

Gavarini, Laurence, « L'enfant et les déterminismes aujourd'hui : peut-on penser un sujet ? », en : Sirota, Régine, *Eléments pour une sociologie de l'enfance*, Presses Universitaires de Rennes, France, 2006.

Giddens Anthony (Edit), *The Global Third Way Debate*, Polity Press, Cambridge, UK, 2001.
 Godoy Oscar, "La transición chilena a la democracia: pactada", en: *Estudios Públicos*, N°74, 1999, Chili.

Gómez Leyton Juan, *Política, democracia y ciudadanía en una sociedad neoliberal (1990-2010)*, ARCIS-CLACSO, Santiago du Chili, 2010.

Gouvernement du Chili:

- 1974, *Declaración de principios del Gobierno de Chile*, Junta Militar de Gobierno.
- 2001, *Política Nacional a favor de la Infancia y de la Adolescencia 2001-2010*, Chili.
- 2010, *Balance programático del Gobierno de Michelle Bachelet 2006–2010*, Santiago du Chili.
- 2010, *Memoria de la Instalación del Sistema de Protección Integral a la Infancia Chile Crece Contigo 2006-2010*.
- 2010, *Cuatro años creciendo juntos. Memoria de la instalación del sistema de protección integral a la infancia Chile Crece Contigo*, Chili.
- 2012, *Informe de política social*, Ministerio de Desarrollo Social. Disponible sur le site: http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/ipos-2012/media/ipos_2012_pp_12-29.pdf. Consulté le 10.04.2014
- 2014, *Rindiendo cuenta: Balance de 4 años de Gobierno del Presidente Sebastián Piñera. Informe de avance de los 7 ejes prioritarios del Gobierno y la Reconstrucción*, Santiago du Chili.

Gorz André, *Métamorphoses du travail. Critique de la raison économique*, Editions Gallimard, France, 2004.

Gough Ian, Therborn, Göran, “The Global Future of Welfare States”, en: Castles Francis, Leibfried Stephan, Jane Lewis Jane, Obinger Herbert, et Pierson Christopher (edit), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, UK, 2010.

Guzmán Errázuriz Jaime, Escritos personales, Editorial JGE, Ltda., Santiago du Chili, 1992.

Jofré Gerardo, *El sistema de subvenciones en educación: la experiencia chilena*, Document de travail N°99, CEP, Chili, 1988.

Harvey David, *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford University Press, UK, 2005.

Hayek Frédéric, *La route de la servitude*, Editions PUF, Paris France, 2014.

Hayek Frédéric, “Leader and Master of Liberalism”. Interview réalisée par Renée Sallas, en : Journal *El Mercurio* (p. D8-D9), Santiago de Chile, 12 avril de 1981.

Henríquez Rodrigo, *En “Estado sólido”. Políticas y politización en la construcción estatal. Chile 1920-1950*, Ediciones UC, Chili, 2014.

Hernández Macarena, Raczynski Dagmar, *¿Cómo eligen escuela las familias chilenas de estratos medios y bajos? Información, representaciones sociales y segregación*, Asesorías para el Desarrollo, Chili, 2010.

Hidalgo Rodrigo, “La vivienda social en chile: la acción del Estado en un siglo de planes y programas”, en: *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, N° 45 (1), Août, 1999, Disponible sur: <http://www.ub.edu/geocrit/sn-45-1.htm>

Hidalgo Rodrigo, “La vivienda social en Santiago de Chile en la segunda mitad del Siglo XX: Actores relevantes y tendencias espaciales”, En: *Santiago en la Globalización ¿Una nueva ciudad ?*, Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile, Chili 2004, p. 219-241.

Illanes María Angélica, *Cuerpo y Sangre de la política. La construcción histórica de las Visitadoras Sociales*, Chile 1887–1940, Editorial LOM, Chile, 2006.

Instituto Libertad y Desarrollo, “Balance del Gobierno de Sebastián Piñera”, en: *Temas Públicos* N° 1149, 2014, Mars, Santiago du Chili, disponible sur :
<http://lyd.org/lyd/biblioteca/pdf/6001150-1.pdf>.

Instituto Nacional de Estadísticas, *Estadísticas vitales, Informe anual 2009*, Publication Annuelle, Santiago, Instituto Nacional de Estadísticas, Dirección Nacional, 2011.

Joignant Alfredo:

- 2002, “La democracia de la indiferencia. Despolitización, desencanto y malestar en el Gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle”, en: Muñoz Oscar, Stefoni Carolina et. alt. (Edit.), *El periodo del Presidente Frei Ruiz-Tagle. Reflexiones sobre el segundo gobierno de la Concertación*, Editorial Universitaria, FLACSO Chile.
- 2005, « La politique des transitologues : luttes politiques, enjeux théoriques et disputes intellectuelles au cours de la transition chilienne à la démocratie ». En : *Politique et Sociétés*, Vol. 24, N°2-3, 2005, France, p. 33-59.
- 2011, (coord.) *Notables, tecnócratas y mandarines. Elementos de sociología de las elites en Chile, 1990-2010*, Ediciones Universidad Diego Portales, Santiago du Chili.

Lagos Escobar, Ricardo, *Crecer con Igualdad, Programa de Gobierno*, 1999.

Larrañaga, Osvaldo:

- 2004, *Competencia y participación privada: la experiencia chilena en educación*, Documento de Trabajo N° 207, Université du Chili.
- 2010, “Las nuevas políticas de protección social en perspectiva histórica”, en: Contreras Dante, Larrañaga Osvaldo (edit), *Nuevas políticas de protección social en Chile*, Uqbar Editores et PNUD Chile.
- 2010, “El Estado de Bienestar en Chile: 1910–2010”, en: Lagos Ricardo, (edit.), *Cien años de Luces y Sombras*, Editorial Taurus, Santiago du Chili.

Lautier, Bruno :

- 2002, « Pourquoi faut-il aider les pauvres ? Une étude critique du discours de la Banque Mondiale sur la pauvreté » En : *Tiers-Monde*, tome 49 N°169, 2002, p. 137–165.
- 2010, « Gouvernement moral des pauvres et dépolitisation des politiques publiques en Amérique latine », en : Borgeaud-Garciandia Natacha, Lautier Bruno, Peñafiel Ricardo, Tizziani Annia, (éds.), *Penser le politique en Amérique latine*, Karthala, France.
- 2012, « La diversité des systèmes de protection sociale en Amérique latine. Une proposition de méthode d'analyse des configurations de droits sociaux », en : *Revue de la Régulation*, [En ligne], 11 | 1er semestre / Spring 2012, mis en ligne le 27 avril 2012, consulté le 03 février 2016. URL: <http://regulation.revues.org/9636>

Lavín Joaquín, *La revolución silenciosa*, Editorial Zig-Zag, Santiago du Chili, 1987.

Lechner Norbert, “Los desafíos políticos del cambio cultural”, en: *Revista de Educación*, agosto-septiembre, 2004, MINEDUC, Santiago, pp. 39-51

Lechner Norbert, *Obras Escogidas*, Tome I, LOM Ediciones, Santiago du Chili, 2006.

Lefort Claude, *Essais sur le politique*, Editions du Seuil, France, 1986.

Maira Luis, “Programa nacional de Superación de la Pobreza: límites y deficiencias”, en: *Las reformas sociales en acción: experiencias Ministeriales*, Nations Unies-CEPAL, Santiago du Chili, 1997.

Marcel Mario, *Políticas públicas en democracia: el caso de la reforma tributaria de 1990 en Chile*, Collection d'études CIEPLAN, N°45, Santiago du Chili, 1997.

Mardones Rodrigo, “Descentralización y Transición en Chile”, en: *Revista de ciencia política*, Santiago, 26(1), 2006, p.3-24.

Martner Gonzalo, “Consenso y políticas sociales post-neoliberales: la experiencia en Chile”, en: Quiroga, Yesko, Canzani Agustín, Ensignia Jaime, *Consenso Progresista. Las políticas sociales de los gobiernos progresistas del Cono Sur*, Fondation Friedrich Ebert Stiftung, Chili, 2009.

Meller Patricio, “El modelo económico y la cuestión social”, en: *Serie de Estudios Socio/Económicos*, N°1, Mai, 2000, Santiago du Chili.

Mella Marcelo, “El eclecticismo no resuelto del liderazgo de Ricardo Lagos”, en: *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, N°14, Juin, 2010, Santa Fe, *Versión On-line* ISSN 1851-3727.

Meller Patricio, *Un Siglo de Economía Política Chilena (1890-1990)*, Editorial Andrés Bello, Santiago du Chili, 1989.

Merrien François Xavier, *L'État-providence*, Puf, « Que sais-je? », n° 3249, France, 1997

Mesa-Lago, Carmelo, *Ascent to bankruptcy: Financing social security in Latin America*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1989.

Mideplan, *Evolución de la pobreza y la indigencia en Chile: 1987-1996*, Chili, 1998.

Million-Delsol Chantal, *L'État subsidiaire. L'ingérence et non-ingérence de l'État : le principe de subsidiarité aux fondements de l'histoire européenne*, Presses Universitaires de France, Paris, 1992.

Ministerio de Hacienda, *Estadísticas de las Finanzas Públicas 1990-1999*, Santiago, 2000.

Molina Carlos, *Institucionalidad sanitaria chilena 1889-1989*, Santiago, LOM Ediciones, 2010.

Mizala Alejandra, “La economía política de la reforma educacional en Chile”, en: *Serie Estudios Socio/Económicos*, N° 36, CIEPLAN, 2007.

Morales Mauricio, Saldaña Jorge, “Aprobación presidencial en Chile. Los ricos por Lagos, los pobres por Bachelet”, en: *Documentos trabajo ICSO UDP, Percepciones y Actitudes Sociales*, Santiago du Chili, 2008, pp. 37-45.

Moreno Luis, «Mallas de Seguridad en América latina: selectividad y universalismo? », en: *VIII Congreso Español de Ciencia Política y Administración para un mundo de cambio*, Valencia, España, 2007.

Moulián Tomás, “El desarrollo político chileno”, en: Arellano José, Muñoz Oscar, Foxley Alejandro, et. alt. *Estrategias de Desarrollo y Economía, Políticas Públicas*, Colección Estudios CIEPLAN N. 08, Chili, 1982.

Moulián Tomás, *Chile: Anatomía de un mito*, LOM Ediciones, Santiago du Chili, 1995.

Nuñez Nuria, “Políticas públicas, familia y género. Una experiencia desde la Fundación de la Familia de Chile. 2000-2006”, en: *Reunión de expertos: Gestión y financiamiento de las políticas que afectan a las familias*, CEPAL, Chile, 2006.

Oficina Internacional de Educación UNESCO, *La educación chilena en el cambio de siglo: Políticas, Resultados y Desafíos*, MINEDUC, Santiago du Chili, 2004.

Olivares Bárbara, Reyes, María Isabel, Berroeta Héctor, Winkler María Inés, Équipe de recherche FONDECYT N° 113638, en: <http://ciperchile.cl/2015/01/19/la-miopia-del-sename/>, publié le 19/01/2015

Olmos Claudio, Silva Rodrigo, “El rol del Estado chileno en el desarrollo de las políticas de bienestar”, en: *Serie Indagación N°27*, Expansiva, 2010. Disponible en: <http://www.expansiva.cl/media/publicaciones/indagacion/documentos/20100709141427.pdf>

Ominami Carlos, “Chile: Una transición paradójica”, en: Quiroga, Yesko, Ensignia, Jaime (edit), *Chile en la Concertación (1990-2010). Una mirada crítica, balance y perspectivas*, Tome II, Friedrich Ebert Stiftung. Chile, 2010.

Ortiz Roberto, “Autoritarismo ilustrado: Balance del gobierno de Lagos”, en: *Punto Final* N°610, Santiago du Chili, 2006.

Osorio Jaime, “El neoestructuralismo y el subdesarrollo. Una visión crítica”, en: Revista *Nueva Sociedad*, N° 183, 2003, Enero-Febrero, Caracas. Disponible sur:
<http://nuso.org/articulo/el-neoestructuralismo-y-el-subdesarrollo-una-vision-critica/>

Paugam Serge, *Le lien social*, PUF, Paris, 2009.

Paugam Serge, "Les formes contemporaines de la disqualification sociale", en : *CERISCOPE Pauvreté*, 2012, [en ligne], consulté le 20/01/2016, URL : <http://ceriscope.sciences-po.fr/pauvrete/content/part5/les-formes-contemporaines-de-la-disqualification-sociale>.

Picazo María Inés, *Las políticas escolares de la Concertación durante la transición democrática*, Éditions Université Diego Portales, Chili, 2013

Pilotti Francisco, *Globalización y Convención sobre los derechos del Niño: el contexto del texto*, Serie Políticas Sociales N°48, CEPAL, Santiago, 2001.

Pinochet Augusto, Discurso del General Augusto Pinochet en Cerro Chacarillas en ocasión del Día de la Juventud, Disponible sur www.archivo-chile.cl, 1977. Consulté le 19/12/2013.

Piñera José:

- 1990, *La revolución laboral en Chile*, Editorial Zig-Zag, Santiago du Chili.
- 1997, *Libertad, libertad mis amigos*, Disponible sur le site:
http://www.josepinera.com/jp/Libertad_libertad.pdf. Consulté le 27/10/2013.
- 2006, “Milton Friedman y sus recomendaciones a Chile”, En: *ElCato.org*, 17 de noviembre.

Plat Anthony, *Los salvadores de los niños o la invención de la delincuencia*, Siglo XXI éditions, 3e édition, México D.F., 2001.

PNUD, *Las paradojas de la modernización*, PNUD, Santiago du Chili, 1998.

PNUD, *Los tiempos de la politización*, Santiago, 2015.

Ponce de León Macarena, *Gobernar la pobreza. Prácticas de caridad y de beneficencia en la ciudad de Santiago 1830-1890*, Editorial Universitaria, Chile, 2011.

Portales Felipe, *Concertación y violación a los derechos humanos de la dictadura*, Disponible sur le site: http://www.archivochile.com/Chile_actual/09_p_concert/chact_pconcert0002.pdf. 2006. Consulté le 16.04.2014.

Polanyi Karl, *La Grande Transformation*, Gallimard, France, 2014.

Prieto Alfredo, *La modernización educacional*, Ediciones PUC, Santiago du Chili, 1983.

Quiroga Yesko, Ensignia Jaime (edit), *Chile en la Concertación (1990-2010). Una mirada crítica, balance y perspectivas*, Tome II, Friedrich Ebert Stiftung. Chile, 2010.

Raczynski, Dagmar:

- 1983, “Reformas al sector salud: diálogos y debates”, en: *Estudios CIEPLAN* N°19, Santiago.
- 1994, *Políticas sociales y Programas de combate a la pobreza en Chile: Balances y desafíos*, Collection Estudios CIEPLAN N° 39. Juin. Chili.
- 1995, “Focalización de programas sociales: Lecciones de la experiencia chilena”, en: Pizarro, Crisostomo, Raczynski, Dagmar, et Vial, Joaquín, *Políticas económicas y Sociales en el Chile Democrático*, CIEPLAN, Chili.
- 1998, “Para combatir la pobreza en Chile: esfuerzos del pasado y desafíos del presente”, en: Cortázar René, Vial Joaquín, (eds.), *Construyendo Opciones. Propuestas Económicas y Sociales para el Cambio de Siglo*, CIEPLAN-Dolmen, Santiago, Chile.
- 1999, “Políticas sociales en los años noventa en Chile. Balances y desafíos”, en: Drake Paul, Jaksic Ivan, (comp), *El modelo chileno: democracia y desarrollo en los noventas*, LOM Ediciones, Chili, pp. 124–154.
- 2000, *Políticas sociales y de superación de la pobreza de Chile*, Documento, Universidad de Texas, Austin. Disponible sur:

<http://lanic.utexas.edu/project/etext/llilas/claspo/overviews/chilsocpol90s.pdf>.

Consulté le 24.11.2004

- 2001, et Serrano, Claudia, (édit.), *Descentralización: nudos críticos*, CIEPLAN, Santiago du Chili.
- 2010, et Consuelo Valderrama, *Chile Crece Contigo. Un caso particular de “scaling up”*, Asesorías para el desarrollo, Chili, 2010.

Revista Panamericana de Salud Pública, N°4, Vol.21, 2007, Avril, Washington.

Rojas Jorge, *Historia de la infancia en el Chile Republicano, 1810-2010*, JUNJI, Santiago, 2010.

Rosanvallon Pierre :

- 1992, *La crise de l’Etat Providence*, Editions du Seuil, France.
- 2003, *Pour une histoire conceptuelle du politique*, Éditions du Seuil, Paris, France.
- 2009, *La société des égaux*, Editions du Seuil, France.

Ruiz Carlos, *De la República al mercado. Ideas educacionales y política en Chile*, LOM ediciones, Chili, 2010.

Salazar Gabriel, Pinto Julio, *Historia Contemporánea de Chile I. Estado, Legitimidad, Ciudadanía*, LOM Ediciones, Santiago de Chile, 1999.

SENAME, Document de travail N°5. *Sename visión de la década*, Santiago, 2000.

Serrano Claudia, “Familia como unidad de intervención de políticas sociales. Notas sobre el Programa Puente–Chile Solidario”, en: *Reunión de Expertos: Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales*, CEPAL, Santiago du Chili, 2005.

Silva Patricio, “Estilos políticos y orientación tecnocrática bajo los gobiernos de Lagos y Bachelet”, en: *Revista de Sociología*, Universidad de Chile, N°21, 2007, Santiago du Chili, p.79-105.

Solervicens Marcelo, “Balance del *gobierno* de Ricardo *Lagos* y reflexiones sobre las perspectivas del proceso político chileno para el año 2005”, en: *Chroniques des Amériques*, N°12, 2005, Observatoire des Amériques, Paris. Disponible sur: http://www.ieim.uqam.ca/spip.php?page=article-ameriques&id_article=2091&lang=en

Svampa Maristela, “Movimientos Sociales y Escenario Político: Las Nuevas Inflexiones del Paradigma Neoliberal en América Latina” Communication présentée en: *VI Cumbre del Parlamento Latinoamericano*, 31 de julio-4 de agosto, Caracas, 2007.

Téllez Alvaro, “Atención primaria: factor clave en la reforma al sistema de salud”, en: *Dirección de Asuntos Públicos*, Année 1/ N°2, 2006, PUC, Chili.

Titelman Daniel, “Reformas al sistema de salud en Chile. Desafíos pendientes”, en: *Serie Financiamiento del Desarrollo* N°104, Santiago, CEPAL, 2000.

Tironi Eugenio, *La Torre de Babel. Ensayos de Crítica y Renovación Política*, Ediciones Sur, Colección Estudios sociales, Santiago du Chili, 1984.

Tironi Eugenio, *Una historia personal del NO. Sin miedo, sin odio, sin violencia*, Ariel Editions, Santiago du Chili, 2013.

Titmuss Richard, *Social Policy*, Open University Set Book, UK, 1974.

Torche Arístides, “Pobreza, necesidades básicas y desigualdad: tres objetivos para una sola política social”, en: Larraín Felipe, Vergara Rodrigo, (edit.) *La transformación económica de Chile*, Centro de Estudios Públicos, Santiago du Chili, 2001.

Torres Osvaldo, *El Niño Abandonado en Chile. Herencia del régimen militar*, Arlequín, Chili, 1991.

UNICEF, “Desinternación en Chile. Algunas lecciones aprendidas”, en: *Serie reflexiones: Infancia y Adolescencia*, mars, Chili, 2005.

UNICEF, *La situación de niños, niñas y adolescentes en las instituciones de protección y cuidado de América Latina y el Caribe*, Panamá, 2013.

Université Alberto Hurtado, *Normativa vigente para niños y niñas. Análisis normativo de políticas, programas y prestaciones públicas referidos al desarrollo integral de la infancia*, Ministère de la Planification, Chili, 2006.

Valdivia Ortiz de Zarate, Verónica, “Estatismo y neoliberalismo: un contrapunto militar, Chile 1973-1979”, en: *Historia* (Santiago). 2000, ISSN 0717-7194, versión on-line. v.34 Santiago.

Van Zanten Agn s, “Reflexividad y elección de la escuela por los padres de la clase media en Francia”, en: *Revista de Antropología Social* N 16, 2007, México, p. 245-278.

Velasco Carolina, Henríquez Josefa, “Radiografía del uso del sistema de salud en Chile (1992-2000-2013)”, en: *Puntos de Referencia*, n  407, Santiago, Centro de Estudios Públicos, 2015.

Vergara Pilar:

- 1984, *Auge y ca da del neoliberalismo en Chile: un estudio sobre la evolución ideológica del régimen militar*, FLACSO, Santiago du Chili.
- 1990, “La política social y los programas hacia la extrema pobreza del Gobierno Militar chileno”, Paper 35, en: *Revista de Sociología*, paper N 33, 1990, Chili, p.27-60.
- 1993, “Ruptura y continuidad en la política social del Gobierno democrático”, en: *Serie Estudios Sociales*, N 44. FLACSO–Programa Chile, Avril, Santiago du Chili.

Vial Joaquín, “Políticas de crecimiento económico y transición política en Chile”, en: *Políticas econ micas y sociales en el Chile democrático*, CIEPLAN, Santiago du Chili, 1995.

ANNEXE N°1

La liste des personnes interviewées, 28 au total.

PRÉNOM / NOM	DESCRIPTION
Claudia Serrano	Ancienne ministre du Travail / Chercheuse dans le domaine des politiques sociales et de la décentralisation et conseillère d'un think tank de la Concertation des Partis pour la démocratie / Ambassadeur du Chili à l'OCDE.
Oswaldo Torres	Expert dans le domaine de l'enfance et de ses droits, chercheur, conseiller en matière de protection spécialisée des gouvernements de la CPD.
Carolina Muñoz	Experte dans le domaine de l'enfance et de ses droits, spécialiste de la protection spécialisée, chercheur à l'Université Catholique (UC). Conseillère de l'UNICEF.
Juan Eduardo García-Huidobro	Expert en éducation ; coordinateur des programmes au ministère de l'Éducation pendant la transition démocratique. Président de la Commission Conseillère Présidentielle en Education (2006).
José Joaquín Brunner	Expert en éducation. Ancien ministre du Secrétariat Général du Gouvernement (Segegob) (1994-1998). Vice-président du Conseil Superior d'Éducation. Président du Comité Présidentiel de la Modernisation de l'Éducation (1994) et du Comité Présidentiel de la Politique d'Éducation Supérieure (1990). En 2006, il fait partie de la Commission Conseillère Présidentielle pour la Qualité de l'Éducation et, en 2010, du Panel d'Experts qui a présenté les recommandations de la politique en éducation.
Paula Quintana	Ministre du ministère de Planification Sociale, MIDEPLAN (2008-2010)
Oswaldo Larrañaga	Expert en politiques sociales. Coordinateur du Pôle d'Équité Programmes des Nations Unies, PNUD Chili.
Jorge Rojas	Expert et chercheur en histoire de l'enfance. Chercheur au Cenda

Paula Bedregal	Experte en santé et en enfance, Université Catholique du Chili. Membre du Think tank <i>Asesorías para el desarrollo</i> . Membre de la Commission Conseillère Présidentielle pour l'Enfance (2006).
Ricardo Ffrench-Davis	Conseiller du Président Aylwin en politique économique. Membre du Think-tank <i>CIEPLA</i> . Chercheur à la Cepal
Francis Valverde	Expert dans le domaine de l'enfance et Convention Internationale. Directeur de l'Association chilienne pro-Nations Unies.
Blanca Hermosilla	Coordinatrice Nationale Unité d'Éducation Pré-scolaire, MINEDUC (1990–1999). Coordinatrice de la Junte Nationale des Jardins d'Enfants, JUNJI 2006-2010
Dagmar Raczynski	Expert en politiques sociales. Membre fondateur des Think tank <i>Cieplan</i> et <i>Asesorías para el desarrollo</i> . Membre de la Commission Conseillère Présidentielle pour l'Enfance 2006.
Fernando Monckeberg	Fondateur INTA (Institut national de technologies et aliments) et CONIN (Corporation pour la nutrition infantine), Directeur de CONIN. Conseiller de la Junte Militaire de Gouvernement pour la planification de santé de l'enfance.
Verónica Silva	Conseillère de la Banque Mondiale pour les politiques de l'enfance. Ancien Chef de la Division Sociale du MIDEPLAN, Sous-directrice FOSIS. Conceptrice <i>Chili Solidaire</i> et du <i>Chili Grandit avec Toi</i>
Pablo González	Conseiller du ministre de l'Éducation (1994-1998). Membre de l'équipe technique de l'accord Réforme LOCE et pour la création du nouveau cadre institutionnel en éducation (2007). Membre du Conseil Présidentiel d'Éducation (2006). Membre de la Commission Conseillère Présidentielle pour l'Enfance (2006). Consultant UNICEF. Chercheur à l'Université du Chili.
Felipe Kast	Député, ancien ministre du Développement social (2010-2012)
Manuel Antonio Garretón	Chargé du programme d'Éducation pour la campagne présidentielle d'Eduardo Frei. Membre du Comité Présidentiel de la Modernisation de l'Éducation (1994). Expert de la reconfiguration sociopolitique chilienne.
Miguel Cordero	Coordinateur du Système de protection intégrale de la petite enfance, <i>Chile Crece Contigo</i> , MINSAL (ministère de la Santé) (2007-2010).
Tito Pizarro	Expert en nutrition infantile et santé publique. Chargé de l'Unité de Nutrition MINSAL (ministère de la Santé) (2006-2010)

Ana María Farías	Experte en régimes de bien-être et enfance, chercheur Université Catholique. Chargée Enfance de la Division Social, MIDEPLAN (Ministère de Planification Sociale); membre de l'équipe de conception du <i>Chile Crece Contigo</i> . Conseiller <i>Consejo nacional de la Infancia</i> (2014-2015).
María Soledad Barría	Sous-secrétaire générale du ministère de la Santé (2002-2004). Ministre de la Santé (2006-2008)
María Estela Ortiz	Directrice de la Direction Nationale des Crèches et des d'Écoles Maternelles, JUNJI (2006-2010). Directrice Conseil National de l'Enfance (2014–2015).
Miguel Cillero	Expert en droit de l'enfance, chercheur. Consultant UNICEF. Chargé de la rédaction de la loi de Garanties de l'Enfance (2015).
Francisco Pilotti	Expert dans le domaine de l'enfance et de la protection sociale. Directeur du Département de Développement Social OEA (Organisation des États Américains).
Candy Fabio	Experte en petite enfance. Consultante UNICEF. Chargée de division au Conseil National de l'Enfance (2015).
Giorgio Jackson	Député. Leader du mouvement étudiant (2011).
Luna Follegatti	Chercheur dans le domaine de l'enfance Université du Chili. Membre du cabinet JUNJI (2006-2009).

ANNEXE N°2

Liste des textes de loi et normes analysés.

1. Constitución de Chile / 1980
2. Ley 20379 / 2009
3. Decreto 830 / 1990
4. Ley 19949 Chile Solidario / 2004
5. Ley 20595 / 2012

I PROTECTION SPECIALISEE

1. Ley de Menores 16618 / 1967
2. Decreto Ley 2465 Ley orgánica SENAME / 1979
3. Decreto 356 / 1980
4. Decreto con Fuerza de Ley DFL 1385 / 1980
5. Ley 18047 / 1981
6. Decreto 1373 / 1991
7. Decreto 1646 / 1992
8. Decreto 178 / 1993
9. Ley 19343 / 1994
10. Decreto 22 / 1995
11. RES 107 / 1995
12. Decreto 131 / 1996
13. Ley 19741 / 2001
14. Decreto 114 / 2002
15. Ley 19968 / 2004
16. Ley 20032 / 2005
17. Ley 20084 / 2005
18. Ley 20286 / 2008
19. Ley 20594 / 2012
20. Ley 20680 / 2013

II SANTE

1. Decreto Ley DL 354 / 1974
2. Decreto 636 / 1974
3. DL 2227 / 1978
4. DL 2763 / 1979
5. Decreto 271 / 1979
6. Ley 18191 / 1982
7. Decreto 87 / 1983
8. Ley 18418 / 1985
9. Ley 19378 / 1995
10. Ley 19546 / 1998
11. Ley 19607 / 1999
12. Ley 19937 / 2004
13. Ley 19966 / 2004
14. Ley 20379 / 2009
15. Ley 20670 / 2013

III EDUCATION

1. Decreto 5291 / 19-05-1930
2. Decreto 1586 / 1973
3. Decreto Ley 403 / 1974
4. Decreto 786 / 1975
5. Decreto Ley 1624 / 1976
6. Decreto Ley 2327 / 1978
7. Decreto 1049 / 1978
8. Decreto 721 / 1978
9. Decreto 816 / 1979
10. Decreto 158 exento / 1980
11. Decreto 4002 / 1980
12. Decreto 158 exento / 1980
13. Decreto 8143 / 1980
14. Decreto 8144 / 1980
15. Decreto Fuerza de Ley 29 / 1981
16. Decreto 2635 / 1981
17. Decreto exento 60 / 1981
18. Decreto 100 exento / 1981
19. Decreto 113 Exento / 1981
20. Decreto 2928 / 1982
21. Decreto 3071 / 1983
22. Decreto 3063 / 1983
23. Decreto 3114 / 1983

24. Decreto 3113 / 1983
25. Decreto 3084 /1983
26. Decreto 3093 / 1983
27. Decreto 114 Exento / 1983
28. Resolución 1841 EXENTA / 1983
29. Decreto 62 Exento / 1983
30. Decreto 824 / 1984
31. Ley 18382 / 1984
32. Ley 18886 / 1984
33. Decreto Ley 3618 / 1984
34. Decreto 28 EXENTO / 1985
35. Decreto 146 Exento / 1988
36. Ley 18.768 / 1988
37. Ley 18899 / 1989
38. Ley 18956 / 1990
39. Decreto con Fuerza de Ley 2 / 1990
40. LOCE (Ley Organica Constitutional de Educacion) / 1990
41. Ley 18956 / 8 – 03-1990
42. Decreto 830 / 1990
43. Decreto 616 / 1990
44. Decreto 64 exento / 1992
45. Decreto 453 / 1992
46. Decreto 107 / 1992
47. Ley 19138 / 1992
48. Ley 19278 / 1993
49. Ley 19247 / 1993
50. Decreto con Fuerza de Ley 5 / 1993
51. Decreto 158 / 1994
52. Decreto 264/ 1995
53. Decreto 477 exento / 1995
54. Decreto 40 / 1996
55. Decreto 594 EXENTO / 1996
56. Decreto 716 / 1996
57. Decreto 177 / 1996
58. Decreto 40 / 1996
59. Decreto con Fuerza de Ley DFL 1 / 1997
60. Ley 19.532 / 1997
61. Ley 19532 / 1997
62. DFL 1 modification / 1997
63. Decreto 511 EXENTO / 1997
64. DFL 2 / 1998
65. Decreto 755 / 1998
66. Ley 19598 / 1999
67. Ley 19634 / 1999

68. Decreto 240 / 1999
69. Decreto 133 / 1999
70. Ley 19688 / 2000
71. Decreto 481 EXENTO / 2000
72. Decreto 88 EXENTO / 2000
73. Decreto 81 EXENTO / 2000
74. Ley 19688 / 2000
75. Decreto 4 / 22-03-2001
76. Decreto 289 / 2002
77. Ley 19876 / 2003
78. Ley 19876 / 07-05-2003
79. Decreto 311 / 2003
80. Decreto 81 / 2004
81. Ley 19.979 / 2004
82. Ley 19938 Modification LOCE / 2004
83. Ley 19961 / 2004
84. Decreto 100 / 2005
85. Ley 20.032 / 11-07-2005
86. Decreto con Fuerza de Ley 1 / 2006
87. Ley 20.201 / 2007
88. Ley 20162 / 2007
89. Ley 20.248 / 2008
90. Ley 20247 / 2008
91. Ley 20284 / 2008
92. Decreto 999 EXENTO / 2009
93. Ley 20.379 / 2009
94. Decreto 257 / 2009
95. Decreto con Fuerza de Ley 2 / 2010
96. Ley 20.529 / 2011
97. Decreto 1718 EXENTO / 2011
98. Ley 20501 / 2011
99. Ley 20529 / 2011
100. Ley 20501 / 2011
101. Ley 20.595 / 2012