

# **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 patentes.

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 réalignement 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 »<sup>97</sup>.

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.

---

<sup>97</sup>Lautier, 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.<sup>98</sup> 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.

---

<sup>98</sup>Données 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.»<sup>99</sup>*

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.

---

<sup>99</sup>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", 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](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* ». <sup>100</sup>Parmi 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* » <sup>101</sup>. 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.

---

<sup>100</sup> Notre traduction. Décret 1646, 1991.

<sup>101</sup> 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 : [...]* »<sup>102</sup>. 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 promouvront : 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

---

<sup>102</sup> 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%<sup>103</sup>, 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 diagnostic en centre fermé, visant les enfants internés tant pour protection que pour infraction à la loi. En 1999, les centres diagnostic d'administration directe gèrent 2014

---

<sup>103</sup> 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.»*<sup>104</sup>

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 50.734<sup>105</sup>. 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.

---

<sup>104</sup> Op.cit.

<sup>105</sup> 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.»*<sup>106</sup>

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.)

---

<sup>106</sup> 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 1990<sup>107</sup>.

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* ». <sup>108</sup>

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.

---

<sup>107</sup> 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.

<sup>108</sup> 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.<sup>109</sup> 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.

---

<sup>109</sup> 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.»<sup>110</sup>*

---

<sup>110</sup> 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%<sup>111</sup>. 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.* »<sup>112</sup>

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

---

<sup>111</sup> SENAME, ibid. p. 8.

<sup>112</sup> 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.»<sup>113</sup>*

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

---

<sup>113</sup> 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.