

La Grande Stratégie : L'État Résiduel autoritaire

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

György Lukacs, Histoire et conscience de classe

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

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

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

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

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

1.1 Le rôle subsidiaire : le noyau de la régulation

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.1 Politiques contre la pauvreté

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.L'individu face au marché

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Chapitre 5

La protection spécialisée et l'enfance pauvre :

La marchandisation de l'irrégularité sociale

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

Victor Jara, Luchín

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

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

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

1.1 Le cadre légal et institutionnel

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

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

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

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

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

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

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

1.2 La philosophie du mineur

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.1 L'État de tutelle et la disqualification parentale

La structure

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.2 De la protection comme contrôle de l'enfance prolétaire

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁵³ Torres, op.cit.

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

3. La révolution technocratique

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

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

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

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

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

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

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

⁵⁵ Notre traduction.

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

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

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

3.1 La surveillance par la technicisation

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

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

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

⁵⁶ Idem.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.2 Distorsions et perversions de la protection marchande

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

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

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

Nous pouvons observer cette évolution dans le tableau suivant :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁵⁹ Alvarez, op.cit., p.274

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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