

La reconfiguration du social sous le signe de l'égalité des chances

Le XXI^e siècle marque donc au Chili l'arrivée au pouvoir des socialistes rénovés. Le gouvernement de Lagos redéfinit la formule de la croissance avec équité qui avait orienté le traitement du social pendant la transition, en remplaçant la méthode néolibérale de justice sociale par la notion de croissance avec égalité. Dorénavant, le cours de l'État social minimal dépasse les approches classiques pour mettre en place une approche moderne, sophistiquée et fortement technicisée, qui présentera des accents différents selon chacune des administrations de la période de consolidation. En effet, la période de la consolidation démocratique se caractérise sur le plan social par la transformation de la stratégie traditionnelle de lutte contre la pauvreté dans le cadre de l'État subsidiaire. Il s'agit désormais de mettre en œuvre une stratégie de socles de protection sociale qui intègre une vision plus intégrale des droits et des garanties par rapport au marché de l'emploi, dans le cadre d'un État résiduel majoré, également marchand mais plus actif concernant la protection des populations exclues.

Tout d'abord, la perspective de la protection, incarnée par les représentants de la CPD, cherche à rassurer les citoyens et les entrepreneurs en faisant du précepte de la troisième voie la clé de la période : l'égalité au centre de la politique mais pas à tout prix. Ensuite, la droite au pouvoir met en place un système de garanties marchandes et conditionnées pour les plus démunis ainsi que des dispositifs d'assistance fondés sur la méritocratie. Ainsi, cette période globale s'avère particulière : elle représente la consolidation démocratique du modèle politico-économique dans la mesure où il s'agit de montrer l'unité autour du projet. Des socialistes aux libéraux chrétiens, la priorité est la même : la croissance économique accompagnée de mécanismes d'égalité des chances est érigée en clé de la politique. La dette sociale, quoique non réglée, se transforme en défi égalitaire : une égalité de concurrence, une égalité d'intégration marchande. Tout au long de ces 14 ans, les trois gouvernements post-transition vont proposer des voies sociales pour faire face au pari d'intégrer le plus d'individus au marché. À partir des restructurations de la gestion globale du social, nous analyserons ci-dessous les axes de

développement de cette période. Ce chapitre s'organise en trois parties. La première présente une analyse de la philosophie de l'État social mis en œuvre pendant la période. Nous exposons ensuite les principales composantes du Système de protection sociale. Finalement, la troisième partie aborde les tensions provoquées par cette nouvelle rationalité du social.

1. De l'État d'exception à l'État de protection

Tel que nous l'avons anticipé dans la section précédente, la discussion sur le rôle adopté par l'État en termes de protection sociale et de droits sociaux, semble présenter des fissures qui poussent à développer une nouvelle opération légitimatrice pendant la période de consolidation. Le modèle marche sur le plan économique, certes, cependant, sur le plan social et politique, la démocratie consensuelle souffre de malaises.

Au-delà du fait indiscutable de la diminution de la pauvreté ainsi que de l'amélioration des indicateurs de développement humain grâce aux politiques sociales appliquées à partir de 1990, il ne faut pourtant pas négliger le caractère processuel de ces résultats. Les premières années d'installation du modèle représentent la période la plus dure et la plus lourde de sa mise en place, car elle implique une rupture, plus ou moins importante, des logiques des institutions et des traditions de relation sociale entre les individus, puis entre eux et l'État. Cette période d'obscurantisme politique, de crises économiques et de fracture culturelle, pose les bases du système de vie implanté, dont le prix social est élevé. Ensuite, la légitimation du modèle à partir de l'opération de « lutte contre la pauvreté » développée pendant la période de transition, permettra d'appliquer des mesures correctrices à ce qui est vu comme des déviations du progrès, donc réparables. L'investissement en infrastructure, en formation ainsi que le réajustement des transferts monétaires, donneront des résultats quantitatifs sur le plan sociopolitique.

Sous cet angle, la période actuelle de consolidation démocratique du modèle entrera en scène pour restaurer graduellement l'équilibre des rapports entre l'État et la société, au-delà des populations en détresse. Il s'agit de la maturation d'une rationalité globale qui s'installe avec le modèle. Les réajustements dans les rapports de forces entre les différents acteurs du processus se placent ainsi plus comme un moteur que comme un obstacle à l'implantation du modèle. Cela veut aussi dire que les élites politiques, le secteur entrepreneurial, le monde associatif, la société civile, les familles, les individus, sont en permanente construction de leur rôle et de leur positionnement face au modèle de société, face au « projet de développement ». Pendant les

quelques 30 années précédant la mise en place de la rationalité néolibérale, ces différents « mondes » sociaux vont manifester des continuités ainsi que des fissures, autant d'éléments qui font partie du processus et qui vont mener aux reconfigurations du modèle pendant cette période, notamment sur le plan social.

Dans ce contexte, l'on observe l'arrivée du nouveau siècle comme une opportunité concernant la sphère de la démocratisation sociale. L'espoir restreint et l'action sociale, tous deux soumis au joug de la gouvernance - deux symboles de la transition -, vont ancrer le besoin de rendre le modèle si ce n'est plus égalitaire, au moins plus vivable. Il ne s'agit plus de combattre la pauvreté mais d'affronter la précarité et la fragilité croissantes et constantes d'une partie importante de la population, du fait de la stratégie de marchandisation générale. L'approche de la vulnérabilité s'impose sur l'approche du risque social et de la pauvreté qui orientait la politique jusque-là.

L'exposition nue au marché, censée être suffisante pour se munir des mécanismes de développement et de protection n'est plus gérable. Le retrait de l'État du rôle d'assureur, outre la privatisation du monde social, à savoir la communauté, les organisations sociales et la famille même, provoqueront la sensation de dé-protection et d'abandon qui précarise le vivre. Ainsi les manifestations multiples qui émergent à partir de l'année 2001, au sujet du prix du billet de transports, de l'accès au transport en commun, des conditions de travail, des conditions du système de santé ou de la nature du système d'éducation, se présentent comme de points d'inflexion par rapport à la configuration minimale de la dimension sociale dans la démocratie néolibérale. On observe un malaise par rapport au « système », source de toute détresse et entité surpuissante de la nouvelle donne. Une critique transversale à l'ordre néolibéral structure les discours d'individus qui se trouvent à des positions sociales et politiques très éloignées, voire antagoniques, érigeant un commun dénominateur de la société chilienne post-dictature (Araujo et Martuccelli, 2012). Il s'agit d'une critique qui a pour cible la marchandisation de la vie sociale et les inégalités (Ibid.).

Ainsi, bien que ce malaise ne représente pas forcément une critique radicale du modèle économique, c'est une insatisfaction quant à la réorganisation du social qui s'exprime de plus en plus à partir des années 2000. La contestation sociale montante à cette époque configurera un nouveau rapport de forces entre l'État et les individus, d'une part, et entre l'État et les divers secteurs sociaux, d'une autre.

L'exigence d'une plus grande présence du niveau central dans la régulation active de l'accès aux prestations sociales ainsi que la revendication progressive de la notion de système de droits sont les deux axes qui organisent la demande sociale. Faisant écho au discours égalitariste de

la troisième voie ainsi qu'à celui de la formule des libéraux qui va de Rawls à Sen, la reconstruction d'un État plus soucieux de préserver sa population s'impose comme une nécessité. Un État qui prépare pour la concurrence et qui protège des risques ceux qui sont le moins autonomes (donc les moins dépendants du marché) ; un État qui puisse répondre au besoin d'amélioration des défaillances du modèle et de solutions à la situation de fragilité de la population face au marché.

L'esprit de la post-transition, qui était marqué par la restriction permanente et la gouvernance présentée comme l'horizon normatif du modèle post-dictatorial, est battu en brèche par le changement générationnel. La contestation sociale et l'appel à exiger une action claire de l'État en matière sociale vont positionner cette période de consolidation du modèle en termes de perfectionnement de la fonction sociale régulatrice de l'État. Le débat sur la protection sociale et les prestations des services les resignifie dans le cadre du discours des droits sociaux et de l'égalité des chances. Il donnera lieu à une série de transformations de la politique sociale qui permettront ainsi de resignifier également la place de l'État concernant la gestion du social.

1.1 La politique des socles

Quand Lagos arrive au pouvoir, son slogan « croître avec égalité » remplace l'horizon de l'équité par celui de l'égalité. Par la suite, les gouvernements de cette période (Lagos, Bachelet, Piñera) se caractériseront par des réformes en matière sociale et institutionnelle qui vont installer la notion de protection sociale à l'horizon de la politique sociale.

Sur un plan général, on observe notamment : la création des Tribunaux de famille, l'égalité légale pour les enfants nés hors du mariage, la loi autorisant le divorce, la réforme de la procédure pénale, la loi de Responsabilité pénale juvénile (qui établit un système pénal pour les adolescents dès 14 ans en dehors du système de protection du SENAME), la création d'une assurance chômage, parmi les réformes les plus significatives. L'accent du discours et des politiques est mis sur l'égalité : de genre, des opportunités, d'accès aux droits. Quant aux cibles de la politique sociale, c'est la famille qui va être positionnée comme l'agent médiateur privilégié entre les individus et la société, notamment face au marché. La famille représente une institution mais aussi un espace de médiation pour promouvoir l'intégration des personnes (Núñez, 2006) ; elle devient, de cette manière, un focus d'intervention sociale et économique. C'est à partir de cet espace de la famille, pris comme acteur privilégié pour promouvoir

l'intégration au marché, que les gouvernements de Lagos et de Bachelet vont articuler le Système de protection sociale. Ce système sera ensuite renforcé par l'administration Piñera, prenant des accents plus marchands en ce qui concerne la conditionnalité des droits.

Le Système de protection sociale est proposé comme un mécanisme de minima sociaux adressé de façon différentielle aux populations, plus vastes ou plus restreintes, selon leur secteur d'intervention. Il s'agit d'un système complexe de prestations sur le plan de l'extrême pauvreté, de la retraite, de la santé et de l'éducation initiale, qui établit des garanties sous condition soit de ressources soit de système d'affiliations, avec des prestations différenciées pour la population la plus démunie. Le système né en 2002 avec la mise en place du *Chili Solidaire*, se légalise en 2009, suite à la mise en place de la réforme de prévoyance sociale et du programme *Le Chili Grandit avec Toi*. Il s'agit d'un modèle de protection progressive qui élargit ses marges d'action sur la durée. Il connaîtra des réformes jusqu'en 2011. Sandra, ancienne ministre de la Santé pendant l'administration de M. Bachelet et experte en santé publique, explique : « *La protection sociale se présentait graphiquement dans le gouvernement de Bachelet, comme un puzzle où s'encastrent toutes les différentes politiques sociales. Depuis Le Chili Grandit avec Toi jusqu'à la santé du travail, les retraites, etc. C'est-à-dire, on voulait constituer un engrenage de sécurité sociale pour les habitants du pays.* »

Le but de ce système est d'installer un ensemble de mesures qui puissent garantir aussi bien un revenu minimal que l'accès aux services sociaux essentiels pour les personnes les plus défavorisées. Bien que le système soit né en 2002, il obéit aux lignes directrices qui donneront lieu en 2011 au document intitulé « Socles de protection sociale pour une mondialisation juste et inclusive » du Bureau International du Travail. Ce document présente ses recommandations aux pays pour installer des systèmes de socles adaptés à chaque réalité. La présidente de la Commission qui élabore ce document est M. Bachelet. Dans ce cadre, la politique de socle conçoit la « *croissance économique comme le meilleur moyen de créer un espace fiscal qui puisse être utilisé pour la protection sociale* »¹⁴¹. Ainsi, l'objectif du socle est de promouvoir l'activité économique à partir du lien entre les politiques sociales et les politiques d'emploi, afin d'éviter la dépendance du système et d'encourager l'intégration au marché du travail (Ibid.).

On le comprend, l'objectif final est de rendre les individus productifs pour qu'ils puissent, à partir de la protection initiale fournie par l'État, intégrer le marché du travail et, ainsi, devenir

¹⁴¹Bureau International du Travail, *Socle de protection sociale pour une mondialisation juste et inclusive*, Genève, 2011, pp. 29.

dépendants du marché pour l'accès aux services. Bien que les socles envisagent une dimension de protection sociale à partir de garanties sociales, il s'agit *in fine* de rendre les individus autonomes des services de l'État. Ainsi, les gouvernements de la période de consolidation vont amener la politique sociale sur le plan des socles sociaux qui permettent de promouvoir des garanties sociales de base, sous l'angle de la croissance économique et de l'intégration au marché. On observe donc la mise en place d'une citoyenneté qui associe la démocratisation sociale à l'intégration économique, en créant un système social qui fonctionne sur la régulation du marché.

Nous allons maintenant présenter une lecture des orientations principales des politiques sociales pendant la période analysée, notamment organisées autour du Système de protection sociale.

2. La protection dans les limites des socles

2.1 Système de protection sociale

La notion de système de protection apparaît en 2002, en lien avec la création du Système intersectoriel de protection sociale, pour surmonter la pauvreté, la vulnérabilité et les inégalités, loi N° 20.379. Ce système se développe progressivement dans les domaines de la lutte contre la pauvreté, du développement des enfants, de la prévoyance sociale et du revenu social.

Ce système intersectoriel est composé de sous-systèmes visant la prise en charge d'un groupe de familles ou de personnes, de caractère homogène, repérable et socio économiquement vulnérable, déterminé par des instruments de mesures.

- 1) Ces sous-systèmes doivent concevoir et réaliser des actions et des prestations sociales qui requièrent la gestion intersectorielle de différents organismes publics pour une mise en place, municipale dans la plupart des cas.
- 2) Il est impératif d'envisager des procédures de mesure et d'évaluation, au moins des résultats tels que la couverture des prestations, le ciblage et la qualité en créant un mécanisme d'information des études de coût-effectivité réalisées par des tiers externes. Finalement, chaque sous-système doit envisager des mécanismes de retrait graduel des bénéficiaires du sous-système.

Le système de protection sociale composé par ces sous-systèmes remplace l'ancien Réseau social et devient le Réseau *Protège* sous le mandat de Michelle Bachelet. Il s'agit d'une architecture de réseaux de prestations qui permettra de visualiser l'ensemble des bénéficiaires existants dont une famille profite, en créant un plan de suivi global qui rendra plus effectifs tant la coordination des acteurs que le retrait de l'accompagnement. Sur un plan général, le Système de protection sociale permettra de rendre la présence de l'État visible et efficiente dans les situations des familles ciblées, en modernisant le système de suivi du ciblage à partir de la nouvelle gestion en réseau des prestations déjà existantes. Nous proposons ci-dessous une étude des deux sous-systèmes principaux : *le Chili Solidaire* et la Retraite Solidaire. Le programme *Le Chili Grandit avec Toi*, sous-système vedette de l'administration Bachelet, sera analysé en profondeur dans le chapitre consacré à la santé.

Le Chili Solidaire

La diminution des chiffres de la pauvreté et de l'indigence est une préoccupation majeure depuis le premier gouvernement de la CPD. Pendant la décennie des années 1990, ces indicateurs présentent des diminutions importantes des revenus et de l'accès au panier alimentaire de base. Cette politique de lutte contre la pauvreté adoptée pendant la transition est perfectionnée à partir du gouvernement de Lagos puis elle prend une autre emphase en s'ouvrant sur la dimension des droits et des socles de protection. Bien que la pauvreté diminue de façon significative jusqu'à l'année 2000 (20,6% de pauvres et 5,7% d'indigents) et continue à diminuer pendant la période 2000-2014 (avec une brève hausse en 2009, en raison de la crise financière de 2008), les chiffres concernant le taux d'indigents ainsi que le Gini ont tendance à se stabiliser et à diminuer légèrement. Toutefois, même si le taux de pauvreté chez les adultes baisse pendant la période de transition, les chiffres sont considérablement plus préoccupants chez les enfants. En 2006, l'enquête CASEN montre que 21,8% des enfants entre 0 et 3 ans et que 20,3% des enfants entre 4 et 17 ans sont en situation de pauvreté, soit respectivement 5,1% et 5,2% de pauvres et d'indigents. À la différence des adultes entre 18 et 29 ans qui représentent 11,4% de pauvres et d'indigents et des personnes de plus de 60 ans qui enregistrent un taux de 7,5%.

La préoccupation de faire face à la situation de pauvreté depuis un autre angle, caractéristique de cette période, répond surtout à l'incapacité des instruments mis en place à remplir les objectifs de la politique sociale et à faire face à la diversité et à la multi-dimensionnalité des situations de pauvreté (Raczynski et Serrano, 2001). Les solutions apportées pendant la période

précédente concernant la diminution des taux de pauvreté n'étant pas intégrales, elles ne semblent donc ni soutenables ni tout à fait pertinentes (Ibid.).

Dans ce contexte, le gouvernement de Lagos met en place le Système *Chili Solidaire* en 2002 et promulgue la loi N° 19.949 du Système de protection sociale des familles en situation d'extrême pauvreté en 2004. Dorénavant la politique sociale contre la pauvreté sera encadrée par ce programme et ses diverses composantes. Il s'agit d'établir un système de prestations garanties pour une population ciblée depuis une approche familialiste qui combine (Serrano, 2005) :

- Des politiques de vie (des politiques de la troisième voie – Giddens) : qui redéfinissent les places et les responsabilités de l'individu et de la communauté, des familles face aux individus, afin de développer *l'empowerment* des citoyens. Il s'agit de créer de mécanismes de soutien et d'opportunités pour que les individus puissent vivre différents styles de vie.
- Des politiques de cycles de vie (Esping-Andersen) : des politiques d'anticipation et d'investissement qui accompagnent les familles tout au long des différents cycles de la vie et de leurs transformations. Le but est de fournir des outils aux personnes pour se défendre du marché ainsi que pour les protéger quand le marché ne fonctionne pas. Il s'agit de rassurer les familles face aux risques de la société actuelle, par rapport aux besoins et aux dangers de chaque moment de la vie.

Bien que la deuxième approche implique une critique de la première concernant le rapport des individus au marché et la perspective de coresponsabilité, *le Chili Solidaire* intègre des éléments de ces deux propositions, dans une tension immanente qui traverse la politique sociale globale depuis 1990. Il s'agit de mettre en œuvre une toile institutionnelle qui comporte des prestations différenciées, des allocations familiales et un accompagnement socio-éducatif pour les familles en situation d'extrême pauvreté. Le programme consiste en un ciblage de la population du premier quintile des revenus puis en un suivi interdisciplinaire de leur processus d'insertion. Il propose une combinaison de composantes d'assistance et de promotion sociale, qui se structurent autour de 4 axes : Soutien familial (accompagnement social) ; Prime de protection à la Famille ; Subsidés monétaires garantis ; Accès préférentiel aux programmes de promotion sociale.

L'un des objectifs est de lier les familles au réseau social-institutionnel existant, notamment grâce à l'accompagnement social. Il s'agit de compléter une liste de garanties dans les domaines les plus basiques (éducation, santé, logement, formation, etc.), suivies par l'accompagnateur

social. Dans ce sens, le système *Chili Solidaire* n'ajoutera pas une longue liste de prestations annexes ou de transformations des bénéficiaires existants, mais il mettra en place une logique de coordination des prestations résiduelles existantes. Il vient reformuler l'organisation de l'État résiduel en majorant la place coordinatrice de l'État entre les divers acteurs impliqués dans la distribution des bénéficiaires, à savoir les associations, les mairies et les différents services publics. *Le Chili Solidaire* obéit à la perspective de protection sociale de la Banque mondiale qui propose d'intégrer des droits de survie par rapport aux cycles de vie (Ibid.). L'unité d'intervention est la famille traditionnelle (parents-enfants) et la femme-mère, l'interlocutrice du programme, ainsi *Le Chili Solidaire* met en place un suivi personnalisé de la famille pour l'insérer dans le réseau socio-institutionnel et transférer des allocations conditionnées sous la forme de prime de protection sociale. Ces primes sont de caractère croissant bien que limité dans la durée. De plus, le système envisage le versement de subsides monétaires légaux, tels que le SUF, la PASIS, la Subvention d'eau potable, la Subvention de pro-rétention scolaire et la Subvention pour la carte d'identité. La famille reste l'unité prioritaire d'intervention ainsi que la principale responsable d'assurer tant les droits que les démarches de l'accès aux droits, renforçant ainsi la caractéristique familialiste de la structure historique de distribution des droits de l'État chilien. La famille en tant que noyau de la protection, assistée par l'État en situation de défaillance dans son intégration au marché, reste l'acteur protagoniste de cette conception des droits de socle.

En 2012, le gouvernement de Piñera promulgue le Sous-système de sécurités et d'opportunités (loi N° 20.595) qui établit le Revenu éthique familial qui remplace *Le Chili Solidaire*, mettant fin au programme mis en place par l'administration Lagos. Le nouveau dispositif, encore dans la logique du système de protection sociale existant, propose de garantir une série d'allocations temporaires de caractère cumulatif, notamment sur le plan de la scolarisation des enfants et du contrôle biomédical. Il se compose de : la prime de protection sociale ; la prime de base familial ; prime pour devoir de contrôle de l'enfant sain ; prime pour devoir de présence scolaire ; prime de réussite scolaire. Ce dernier voucher est particulièrement controversé car il conditionne le transfert monétaire à la réussite scolaire des enfants, responsabilisant donc les enfants de l'obtention ou de la perte des ressources. Carry, experte en politiques de l'enfance et consultante UNICEF, réfléchit à ce sujet : « *Le Revenu éthique met des socles plus hauts et plus de prestations, mais il responsabilise les enfants, car avec la prime de réussite scolaire, l'enfant devient le responsable de ce que la famille touche ou pas la prime... Je me demande ce qui arrive à l'intérieur d'une famille qui a trois enfants mais dont l'un d'entre eux a des problèmes*

de développement et n'atteint pas la place de 30% de réussite imposée pour l'obtention de la prime... »

D'un autre côté, bien que *Le Chili Solidaire* puis le Revenu éthique articulent les actions les plus significatives sur le plan de l'extrême pauvreté/indigence, il existe aussi des mesures spécifiques envers la population en situation de pauvreté. Le gouvernement de Bachelet actualisera la *Ficha CAS* qui s'appellera ensuite Enquête de protection sociale (*Ficha de protección social (FPS)*). Il s'agit d'intégrer la dimension des vulnérabilités à l'évaluation des familles. En 2013, cette enquête sera encore actualisée par le gouvernement de Piñera pour l'assignation du Revenu éthique. La reformulation des dispositifs d'aide résiduelle est en lien direct moins avec la re-conception de cette forme d'assistance qu'avec l'actualisation des dispositifs par la voie de la technocratisation de la gestion sociale.

D'un autre côté, tout en renforçant la place des transferts directs, pendant la période de Bachelet, le gouvernement met en place des primes de soutien financier extraordinaires tels que la prime du mois de Mars (mois de la rentrée scolaire). Ensuite, la dernière administration de la période va réaliser plusieurs initiatives envers les familles les plus pauvres dans le but de faire baisser les chiffres de la pauvreté et de déclencher un processus accéléré de croissance. Le gouvernement de Piñera va modifier la CASEN (Enquête de situation socio-économique) en élargissant la catégorie de la pauvreté sous l'angle des risques et des vulnérabilités. Il va également institutionnaliser la prime solidaire d'aliments en 2012 (loi N° 20.605) adressé au 40% de la population la plus « vulnérable », qui consiste en une prime fixe plus une bonification supplémentaire pour chaque mineur à charge.

En 2014, l'on observe des variations des taux de pauvreté et d'indigence en chiffres absolus : l'extrême pauvreté est réduite à 2,8% et la pauvreté à 14,4%, (Gouvernement du Chili, 2014), phénomène que l'on peut analyser à partir des politiques de transferts et une certaine réactivation du marché de l'emploi.

La mise en place ainsi que l'actualisation du système requiert une forte mobilisation technique des outils de mesure, de suivi et de ciblage pour la bonne marche de ces politiques. La sophistication du ciblage sur les dimensions de la vulnérabilité sociale a également impliqué la mise en œuvre d'une ingénierie sociale de haute spécialisation qui signifie de nouvelles manières de comprendre les services sociaux, dans une logique d'actualisation des techniques de gestion de l'assistance développées tout au long de la période.

Le Système des retraites solidaires

La réforme du système des retraites émerge comme l'une des politiques les plus emblématiques réalisées par M. Bachelet dans le cadre du Système de protection sociale. En 2008, la loi N° 20.255 réforme le système de retraites implanté en 1980 et crée un système solidaire de pensions pour les personnes qui n'ont pas cotisé dans le système de capitalisation individuelle ou qui ont des comptes insuffisants pour assurer leur retraite. Tout comme les principales réformes de l'administration Bachelet, cette initiative obéit aux recommandations de l'instance consultative qui émane du mandat présidentiel pour constituer une commission de caractère technique pour la réforme du système de prévoyance. La CAP, connue comme la commission Marcel, se réunit entre 2007 et 2008 ; en avril 2008, la loi qui réforme le système de retraites est promulguée.

Ce système se compose de la Retraite basique solidaire (PBS) et de la Contribution de prévoyance solidaire (APS) qui remplacent le subside PASIS, établi par la dictature, et transforme le transfert d'argent conditionné d'aide légale en droit consacré par l'État.

La PBS est fixée à un montant plus élevé que la PASIS, ajustable par rapport au smic. Ce système bénéficie à 60% de la population la plus démunie du pays, atteignant une couverture trois fois supérieure au subside qui la précède. Il est géré par l'Institut de prévoyance sociale, organisme public ancien chargé de la collecte et de la distribution des retraites.

Ce système solidaire intègre la reconnaissance du rôle de la parentalité pour les femmes, en assignant une prime par enfant né vivant au montant total de la retraite.

Le but général est d'augmenter la couverture des personnes placée sous le régime des retraites et d'éviter l'extrême pauvreté de la population âgée, en considérant notamment la précarité inhérente au système de capitalisation individuelle. La Retraite solidaire s'adresse donc aux personnes âgées qui, n'ayant pas ou très peu participé au système de capitalisation individuelle, peuvent accéder à une retraite de base ou la compléter.

Bien que la réforme introduise un axe solidaire, le système de prévoyance sociale chilien continue à se développer sous la logique marchande de la capitalisation individuelle, gérée par des entreprises fortement concentrées (Garretón, 2012).

Néanmoins, cette réforme ne bénéficie qu'aux secteurs les plus démunis de la population âgée et la situation des retraites du système de capitalisation individuelle reste précaire. Ainsi les catégories socioéconomiques qui n'entrent pas dans le plafond fixé n'auront pas de complément public. La réforme ne touche que le secteur des anciens subsides sans établir de mécanismes ni de régulation ni de complémentarité envers les secteurs en processus de précarisation à cause de retraites insuffisantes.

3. La philosophie des socles efficients et la politique sociale consolidatrice

En guise de premier bilan d'étape, nous sommes en mesure d'affirmer que la révision que nous venons d'effectuer du développement des politiques sociales pendant la période 2010-2014, nous a permis d'observer plusieurs nœuds de continuité et de convergence depuis la décennie des années 1980. L'on constate ainsi certaines fissures du discours et de la philosophie même de l'État néolibéral démocratique, en ce qui concerne les reconfigurations des rapports et des forces entre les individus et l'État.

Il s'agit d'une période où la contestation sociale reprend la place qu'elle a perdue pendant la dictature et qui a été refoulée sous la transition, du fait de l'impératif de la gouvernance. Les manifestations émergentes et la reprise des *Alamedas* nous renvoient vers la configuration d'inconsistances positionnelles, en tant que conception des individus face à la fragilité des situations et des positions, vers une perméabilité individuelle au détriment du social (Araujo et Martuccelli, 2012). La nouvelle donne approfondit la démocratisation du lien social qui permet l'émergence des demandes égalitaires qui s'expriment de façon privilégiée dans les rapports entre les individus et les institutions. Ces demandes sont notamment liées aux sensations de mépris de la part des institutions, où la qualité des services dépend moins d'un statut de droits que de l'accès différencié en fonction de la capacité de paiement, c'est-à-dire des mécanismes marchands (Ibid.).

Dans ce cadre, les institutions et l'espace de l'exécutif déplacent le discours de l'équité adressé à la population en détresse, donc de caractère résiduel classique, vers un discours qui intègre la dimension égalitaire et transversale du droit aux droits. Au-delà de l'architecture institutionnelle, la politique sociale s'imprègne d'un langage de garanties et de défis de récupération égalitaire qui appartient à l'imaginaire citoyen « de l'abri social » dont la dictature avait dépouillé les individus. Ainsi, la récupération du rôle d'interlocuteur de la famille qui renforce la politique sociale de cette période établit une médiation symbolique entre l'État, le marché et la protection et le développement des individus. L'État reconnaît cette institution statutaire de la famille et soutient son rôle d'assureur de protection face au marché.

L'efficacité des services s'impose comme un impératif pour répondre au mécontentement de la population en termes d'accès aux droits et aux effets inégalitaires du modèle, dans le but de déplacer le discours de lutte contre la pauvreté vers un discours de protection sociale. La

technocratie devient désormais l'outil privilégié de cette rationalité néolibérale des droits sociaux et le moyen de réponse politique à la demande sociale.

De son côté, la demande sociale ne se présente pas comme une critique radicale du modèle mais contre les effets inégalitaires et la qualité des services. La notion de croissance avec égalité s'articule donc avec la demande d'égalité des chances soutenue notamment par les couches moyennes, sous un angle méritocratique (Espinoza, Barozet et Méndez, 2012). L'émergence d'un citoyen-client et le déplacement du bénéficiaire des services vers la notion d'utilisateur des prestations, change la donne de la configuration du social néolibéral-démocratique. L'impératif de la qualité déplace en priorité l'accès à des garanties universelles. Le problème est alors moins de payer pour un service que de payer pour un service de mauvaise qualité.

Les politiques sociales de la période, notamment la construction du système de protection sociale, vont fonder leur action sur le principe d'égalité de chances : pour les plus pauvres, les enfants, les plus âgés, les femmes, les jeunes, etc. La pauvreté n'est plus la catégorie qui mobilise l'intervention, ce sont désormais les situations de vulnérabilité ou l'exposition aux risques à cause de la position socioéconomique dans le marché. Le problème qu'il faut aborder n'est plus celui de la survie des populations résiduelles mais celui de leur intégration par la voie du marché ou d'une activité économique. L'État « intégrateur » - qui suppose une politique sociale intégrée aux intérêts de la politique économique (Raczynsky, 1994), s'érige dans ce modèle de protection qui fait face aux vulnérabilités des citoyens les plus démunis, à cause des inégalités naturelles du modèle. Il tente l'intégration économique par la voie sociale, dans une perspective marchande.

Cette conception de la protection sociale liée aux vulnérabilités fait écho à un cadre d'inconsistance positionnelle qui, bien qu'il ne soit pas fondé sur ce concept spécifique de vulnérabilité/précarité, expose les individus à la fragilité d'une position qui dépend des instabilités et de l'absence de protection du monde en cours. La vulnérabilité semble un récit unificateur de la peur collective : la peur des risques, la peur de la mobilité descendante, la peur de l'abandon du marché. La politique d'égalité des chances intervient sur ces vulnérabilités multiples et devient une opération de justice en rendant les inégalités légitimes dans le but de dissocier les actions redistributives (Rosanvallon, 2009).

La politique de protection sociale installe donc la garantie de l'État face aux vulnérabilités des cycles de vie : l'enfance, les personnes âgées, les familles, les femmes. Dans ce récit, la dimension morale du rôle de protection de l'État semble évidente. La garantie des droits devient un devoir moral, la pauvreté devient insupportable.

«Necesitamos dar un salto gigante en protección social: mejores jubilaciones, un seguro de cesantía más generoso y estándares mínimos de salud para todos. Porque es inmoral que tantos chilenos no tengan derecho a enfermarse o envejecer sin caer en la pobreza. Es inmoral que tantas familias de clase media vivan con el temor de que algún evento inesperado les haga perder lo conseguido con largos años de esfuerzo.»¹⁴²

Le débat sort du domaine du politique pour s'imposer notamment dans le domaine de l'éthique. Sur ce plan là, la responsabilité de solidarité et de protection est donc une affaire collective qui ne concerne pas en exclusivité l'État mais qui concerne progressivement les individus et ensuite la famille ; l'État et les organisations de la société civile ; le secteur privé et les entreprises. Nous sommes tous moralement responsables de combattre la fragilité de la vie actuelle et ses risques, nous sommes tous les responsables de combattre la pauvreté et les inégalités.

La co-responsabilisation devant les risques minimise le rôle de l'État face aux droits et face au marché tout en renforçant la voie méritocratique pour assurer la réussite, c'est-à-dire la sécurité sociale. Les politiques de protection expriment une progression vers une logique marchande dans le champ du social qui s'accompagne de l'extension de l'appel à la responsabilité individuelle (Castel, 2009). Ainsi, la protection en soi se décollectivise au bénéfice de l'idée qu'il s'agit d'une prestation qui n'est pas gratuite et qu'il faut mériter (Ibid.).

L'apparition d'un système de protection sociale de socles implique la consécration de la politique subsidiaire sous l'angle d'un ciblage large et d'une co-responsabilisation individuelle et morale face au social. Pour assurer la protection de la population qui n'appartient pas aux secteurs les plus démunis, l'État propose de rendre plus efficiente la gestion des mécanismes d'accès au marché des prestations et des services. Dans ce but, la technicisation des politiques s'implante comme la ligne directrice de l'intervention sociale. Il faut que l'argent destiné au domaine social soit rentable, qu'il s'adresse donc aux populations ciblées et qu'il permette de rendre plus efficaces les services gérés. La technique va orienter l'action dans la mesure où le rôle de l'État dans la protection sociale des individus se déplace vers un rôle de gestion des services et de régulateur de la relation entre le marché et les personnes. La technocratisation de toute la politique sociale implique que la question n'appartient plus au domaine du politique mais à celui de l'administration des ressources investies par l'État dans la fourniture des services, les résultats statistiques et la satisfaction des usagers.

¹⁴²Programme du Gouvernement, Michelle Bachelet, Chili, 2005, p.4.

Cette perspective impose une rationalité de l'action qui positionne l'État comme une entreprise régulatrice de la relation entre les individus et le marché. Sur ce plan, la technique consiste à dispenser les individus du sens des décisions : il s'agit d'une prise de décisions sur les calculs possibles où les opérations fonctionnent sans l'implication des sujets (Gorz, 2004).

Dans ce cadre, le gouvernement est plutôt une activité qu'une institution, qui cherche à mettre en place une rationalité d'individus entrepreneuriaux qui puissent gérer leur vie. Il s'agit donc d'imposer la valorisation de la concurrence et de l'entreprise comme forme générale de la société. Ce processus implique d'implanter une société non pas d'assurés sociaux mais de producteurs indépendants de leur propre sécurité, d'épargnants, de propriétaires, de sujets issus de *l'empowerment* qui profitent de leurs *capabilities*. La grande réussite de cette période consiste donc à consacrer par la voie démocratique cette rationalité de l'action gouvernementale sous le drapeau de la liberté et de la croissance économique.

Dans ce sens, le développement des stratégies de protection de l'enfance sur les secteurs emblématiques analysés dans cette thèse, cristalliseront cette légitimation démocratique du modèle de restructuration néolibérale. La révision des politiques de protection spécialisée, de la santé et de l'éducation, nous amène à réfléchir sur les reconfigurations de la structure historique de l'accès aux droits ainsi que sur les inflexions qui véhiculent la consécration de l'État résiduel-majoré.

Chapitre 15

La réforme de la tutelle et la politique de la consolidation

Le changement de siècle apportera un nouveau souffle aux attentes sur la politique de l'enfance, notamment envers les enfants les plus défavorisés. La rénovation politique de la coalition du centre gauche définira la population infantile comme une priorité du gouvernement central, d'où le Plan et la Politique nationale en faveur de l'enfance et de l'adolescence 2001-2010.

Sur le plan de la protection spécialisée, cette initiative posera des lignes directrices qui permettront un ensemble de transformations institutionnelles tout au long de la période de consolidation démocratique. La création de systèmes de protection sociale fournira également un cadre légal qui changera l'approche que l'on a de ce secteur du social, sans pour autant remettre en cause le modèle mis en place pendant le régime autoritaire.

Dans ce chapitre, nous analyserons le domaine de la protection spécialisée sous l'angle de la consolidation démocratique et de ses transformations en matière de conception de la distribution des droits, à partir de deux axes. Le premier axe propose une révision analytique des réformes survenues pendant les années 2000-2013. Le deuxième axe présente une réflexion sur la conception des droits sociaux mise en place par le nouveau cadre politico-institutionnel et sur les tensions des transformations dans un contexte de perfectionnement du système de gestion de l'enfance pauvre.

1. La transformation institutionnelle : l'enfance en réforme

Sur le registre politique, les notions d'égalité et de droits s'inscrivent dans les discours du social qui guideront les réformes des politiques sociales tout au long de la période dite de

consolidation démocratique. La mise en œuvre de diverses actions et d'une réforme du secteur de la protection spécialisée entraînera une augmentation des ressources destinées au SENAME. En effet, les données disponibles montrent une évolution des dépenses de 50.734 millions en monnaie nationale en 1999, à 116.388.280 en 2007 et enregistrent 151.852.911 en 2011, soit le triple du budget par rapport au début de la période. La mise en place des réformes ainsi que la séparation des voies de protection et d'infraction de la loi augmenteront le budget du secteur de trois fois en 11 ans. Le domaine de la promotion des droits et de la protection reçoit 80.417.532 pesos en 2007 donc plus du budget total du SENAME à la fin de la transition.

Afin d'analyser les implications des réformes sur le domaine de la protection spécialisée, nous distinguerons deux grandes familles de changements institutionnels. Tout d'abord, les réformes du cadre qui reconfigureront l'intervention du SENAME de façon indirecte et ensuite, la réforme du SENAME lui-même qui démarre en 2001.

1.1 Le cadre normatif du néolibéralisme protecteur

Depuis la proposition du Plan en faveur de l'enfance 2001-2010, l'État affiche la volonté politique d'entreprendre la transformation institutionnelle du cadre de protection de l'enfance. Bien que ce document dicte les principales orientations qui concevront la totalité de la politique vers l'enfance à partir d'une approche intégrale, il demeure un symbole de la traduction politique de la Convention sur le plan des institutions.

Cet aspect rendra imaginable la reconfiguration du secteur de la protection spécialisée. Résultat de multiples rencontres et de dialogues entre les différents acteurs de la protection infantile, ce plan propose la création d'un Conseil des ministres pour l'enfance et l'adolescence, de caractère intersectoriel, créé en 2002 à partir du décret 114, chargé de veiller au respect des engagements pris. Les principes qui orienteront dorénavant les actions publiques en faveur de l'enfance sont : l'intérêt supérieur de l'enfant, l'enfant comme sujet de droits, la responsabilité primordiale des parents et de la famille et l'égalité des chances. Dans ce cadre, l'État promouvra, assistera, réparera et assurera les droits des enfants.¹⁴³

Cependant, ce document et ce conseil sont l'expression d'une volonté politique de recueillir les préoccupations des acteurs envers l'enfance, sans par autant définir le support législatif de cette

¹⁴³ Références: Gouvernement du Chili, *Política Nacional a favor de la Infancia y de la Adolescencia 2001-2010*, Chili, 2001.

déclaration de principes ni du cadre opérationnel de mise en place. Cet axe d'action, censé être prioritaire pour le gouvernement, ne compte pas non plus de financement spécifique pas plus qu'il n'établit d'objectifs précis au-delà des déclarations.¹⁴⁴ Ainsi, les propositions de transformation institutionnelle et de reconfiguration du cadre légal de la protection de l'enfance du Plan n'aboutiront à rien de concret.

« Le plan national était très proche de la Convention et on n'a rien fait... et ça c'était le plus intéressant qu'on ait mené à bien concernant l'enfance. Ce plan a été très participatif dans sa formulation, il y a eu un travail énorme avec des institutions et des enfants, et on n'a rien fait parce qu'il n'y avait aucune loi exigeant quoi que ce soit, il s'agissait d'un programme sans loi », nous explique Francisca, experte en enfance et représentante des organismes collaborateurs du SENAME.

Néanmoins, diverses initiatives sur le plan légal et institutionnel parviendront à introduire des transformations partielles. On observe ainsi des avancées en matière de garanties de protection des enfants pendant toute la période, des changements qui sont la résultante des processus de modernisation de l'appareil public et de la mise en œuvre des transformations partielles concernant la philosophie sociale du système. Dans ce cadre, on constate qu'au-delà du maintien du SENAME, plusieurs actions menées pendant la période obtiennent des résultats positifs dans la protection des droits et la démocratisation du système, sur différents plans de la protection spécialisée. Cependant, ces réussites sont moins l'expression d'une politique globale de protection de l'enfance qu'un enchaînement d'initiatives segmentées par secteur qui dépendront des volontés politiques diverses.

En effet, l'évaluation du Plan 2001-2010 nous montrera un taux élevé de réussite des actions sur des secteurs prioritaires qui auraient aussi obtenu de bons résultats en l'absence de plan central, car elles sont dues à des initiatives sectorielles (CEPI, 2015). Carry, consultante UNICEF et coordinatrice du Conseil national de l'enfance, confirme ce fait : *« Avec ou sans politique 2001-2010, certaines réussites aurait quand même été obtenues. »* Cet aspect nous montre enfin que les transformations sur les actions diverses envers l'enfance résultent des processus d'appropriation des préceptes de la CIDEA (Convention internationale des droits de

¹⁴⁴ Il existe un rapport sur l'analyse de la politique, demandé par le Conseil National de l'Enfance, qui aborde ces questions. Centro de Estudios de la Primera Infancia CEPI, *Evaluación de la Política Nacional y Plan de Acción integrado a favor de la infancia y la adolescencia 2001-2010*, Santiago, 2015.

l'enfance et de l'adolescence), vécus par les différents acteurs et secteurs. Il ne s'agit pas d'une politique établie et intégrale mais d'initiatives fragmentées qui déclenchent des changements sur le registre politique, sur les lignes directrices de l'intervention, de l'influence internationale et de la force du monde associatif pour promouvoir les droits de l'enfance. Autant de processus qui sont initiés pendant la période de transition.

Parmi les transformations les plus importantes, sur le plan judiciaire, la réforme de la procédure pénale entraînera la création des Tribunaux de familles qui feront disparaître les Tribunaux des mineurs, symboles de la protection tutélaire. À travers la promulgation de la loi N°19968 de 2004, les Tribunaux de familles concentrent la totalité des affaires concernant la famille et les enfants, tout en modernisant le système de justice. Ainsi, ils « *compteront sur un conseil technique de plus, un gérant et des employés de secrétariat qui s'organiseront dans des unités administratives pour l'accomplissement efficace et efficient de leurs fonctions* ». ¹⁴⁵

La technicisation de la gestion s'accompagne de la technicisation des décisions sur les affaires familiales, grâce à la création des conseils techniques des juges. Une fois la figure des mineurs disparue, les affaires des enfants seront examinées par rapport au contexte de la famille. Ce changement majeur de la gestion de la justice impulse une avancée dans la mesure où elle démonte l'appareil tutélaire sur le plan institutionnel. Cependant, le système de protection spécialisée reste un système qui ne veille pas sur les droits de l'enfance en général, ne s'adressant qu'à l'enfance pauvre, pas plus qu'il n'offre de garanties explicites pour cette population spécifique. Les enfants institutionnalisés par le SENAME et ses collaborateurs sont encore des enfants susceptibles d'être victimes de plusieurs violations des droits et de la sécurité à l'intérieur des programmes. Le principal motif d'institutionnalisation reste la pauvreté, progressivement liée à des facteurs tels que le handicap. Pour la seule année 2010, 75 enfants sont décédés dans les institutions du SENAME ¹⁴⁶ ; entre le 1er janvier 2005 et le 30 juin 2016, 865 enfants et adolescents sont décédés alors qu'ils étaient placés sous la tutelle de l'État à l'intérieur des institutions d'administration directe et/ou collaboratrices. ¹⁴⁷ Dans ce cadre, Micael, avocat consultant de l'UNICEF et du Conseil national de l'enfance, spécialiste en droits de l'enfance, exprime :

¹⁴⁵ Notre traduction. Loi N° 19968 de 2004 qui crée les Tribunaux de Familles.

¹⁴⁶ L'information en détail et l'analyse des conditions de ces programmes se trouvent dans le rapport de l'UNICEF : "La situación de niños, niñas y adolescentes en las instituciones de protección y cuidado de América Latina y el Caribe", 2013, Panama.

¹⁴⁷ Commission d'enquête du Sénat « Sename II », 2016 ; presse : <http://www.emol.com/noticias/Nacional/2016/10/03/824831/Sename-confirma-la-muerte-de-616-ninos-a-cargo-del-organismo-en-ultimos-once-anos.html>

« Il y a eu des initiatives concrètes pour mettre fin à cela au début du gouvernement de Lagos. Et pour divers motifs, ça n'a pas abouti et on n'a jamais consolidé d'autre modèle. Mais si nous observons les politiques élargies envers l'enfance, telle que la loi de filiation, les Tribunaux de familles, les politiques de garanties en éducation, les normes sur le travail infantile [...], on a désormais plusieurs garanties, mais le SENAME est resté comme un point noir au milieu... ».

Toutefois, sur le plan de la protection spécialisée, la réforme qui concerne les adolescents en conflit avec la loi effectue l'une des transformations les plus importantes du système criminologique des jeunes. Suite au travail de diverses instances de la société civile avec le gouvernement, le Système de responsabilité pénale adolescente verra le jour en 2005. La loi N°20084 établit un système qui sépare les mesures de protection des mesures de punition après un délit ou un crime commis par un jeune d'entre 14 et 18 ans. Ce système spécial permettra aux jeunes infracteurs à la loi d'être traités dans un système différent de celui de la responsabilité pénale adulte.

Bien que ce système ait été finalement l'objet d'une discussion concernant la punition des délinquants juvéniles, parce qu'il proposait de dures sanctions pour les jeunes infracteurs, l'esprit de la réforme en termes d'approche des droits, cherche à aborder la justice pour les adolescents depuis un cadre de garanties, en prenant en compte les spécificités de la population adolescente. En effet, il s'agit de mettre en place des outils adaptés aux dysfonctionnements socio-comportementaux des adolescents, en les séparant des délits du système d'adultes ainsi que des mesures de pure protection, afin de protéger les droits de tous les enfants et les adolescents. Ce changement de système de protection spécialisée pose la première grande transformation du système de la situation irrégulière depuis la naissance du SENAME en 1979. Il séparera les voies d'intervention dans le domaine de la protection des droits et dans le domaine du traitement des jeunes infracteurs de la loi.

Cette donne générale des changements institutionnels sur les différents plans qui affectent le système de protection spécialisée de façon directe ou indirecte enveloppera ainsi l'inertie des institutions du SENAME. Nous allons maintenant analyser les transformations apportées au sein de la protection tutélaire destinée à la population infantile.

1.2 Des mineurs et des enfants

Ces réformes de la protection spécialisée entraîneront des transformations au cœur de l'institution gardienne de la doctrine de la situation irrégulière. L'instance centrale sera rebaptisée telle que le « SENAME en réforme », pendant les premières années de la consolidation démocratique. Ce geste exprime la volonté politique de surmonter les vieilles pratiques enracinées dans le modèle de la dictature. Il s'agit de reconfigurer l'action de l'État à partir des sens de la protection des enfants dans un cadre de droits en accord avec cette nouvelle étape de la vie sociopolitique du pays. Cependant, le fait de penser une transformation institutionnelle à partir du maintien de l'institution, conçue dans une approche qui viole intrinsèquement plusieurs droits des enfants, qui construit une catégorie résiduelle de la population infantile, semble en soi contradictoire. La notion de « réforme » reflète les résistances à imaginer politiquement une institution qui puisse se positionner depuis la conception de l'enfance en tant que catégorie politico-sociale. Micael nous livre son analyse :

« Pendant le gouvernement de Lagos, la directrice du SENAME est convaincue qu'il faut faire une réforme, elle invente donc le slogan « SENAME en réforme ». Cependant, on n'a jamais bien compris, parce que quand une maison fait une réforme ça veut dire qu'ils sont en train de la réaménager, pas en train de la démolir, donc ce slogan de la réforme pose la question du pour quoi réformer, alors que ce qu'il faut, c'est refaire l'institution. »

Dans le même sens, questionnant l'existence même de l'institution du SENAME pour sauvegarder les droits des enfants les plus vulnérables, Viviana, conceptrice des programmes sociaux emblématiques de la CPD, notamment du programme *Le Chili Solidaire* et coordinatrice du Système de protection intégrale de l'enfance, déclare au sujet de la période de consolidation démocratique :

« Le SENAME dans ce cadre est une déviation, on doit y mettre fin. Essayer de continuer à l'adapter n'est plus possible. Maintenant on va le transférer au Développement Social... Où qu'il soit, divisé par quatre, ce n'est pas le problème. Le problème réel est pourquoi on a des enfants qui ont besoin de ce service. Il s'agit d'une question de politique, pas de quoi faire avec le SENAME.

Il faut fermer sa porte et créer une politique de protection pour que les enfants ne doivent pas arriver à un tel SENAME. »

Dans un cadre sociopolitique qui remet en question l'orientation des politiques résiduelles, ainsi que l'absence d'interventions efficaces envers toute la population infantile en besoin de protection spécialisée, le SENAME connaîtra plusieurs transformations. Ces dernières présentent autant un caractère opérationnel que de réflexion sur le sens de son intervention, toujours à partir de la même conception institutionnelle et juridique. L'émergence du Système de protection sociale qui met en avant la protection des enfants questionne l'existence d'un service spécialisé dans l'intervention sociale des enfants les plus démunis.

Ainsi, la période de la consolidation va être le cadre de politiques erratiques concernant la protection de l'enfance pauvre, notamment autour de la question de comment envisager une protection spécialisée adressée à la totalité des enfants qui vivent dans des situations de vulnération de leurs droits. Elle configure certes des codes renouvelés pour nommer l'enfance, pour nommer le danger, pour nommer l'assistance mais ceux-ci restent enfermés dans le même cadre juridico-institutionnel qu'auparavant. Pendant les 13 années de reconfigurations, l'on verra se mettre en place plusieurs stratégies de secours d'une institution agonisante qui a su résister aux crises constantes : des crises liées à la prise en charge et aux dénonciations de violation des droits des enfants, des crises liées à l'échec des collaborateurs, des crises liées à l'inefficacité des actions, des crises de financement et d'efficacité, des plaintes devant le Parlement... Bref, toutes ces crises se déroulent dans un scénario constant de critiques généralisées qui convergent sur la nécessité d'en finir avec ce système.

Dans ce sens, une équipe de chercheurs qui s'intéresse aux dimensions éthico-politiques des programmes du SENAME déclare que :

«Son múltiples las razones que nos permiten sostener que el Servicio Nacional de Menores (SENAME) es una institución miope, que no logra mirar más allá del corto plazo, por lo que no nos sorprende que cada cierto tiempo, sea foco de contundentes críticas. Éstas ponen en evidencia graves problemas, siendo los más graves aquellos que se relacionan con la vulneración de derechos en niños, niñas y adolescentes. Es decir, producto de la miopía que la afecta, una

institución encargada de interrumpir y restituir derechos termina vulnerándolos.»¹⁴⁸

Malgré les nombreuses transformations qui lui sont imposées et malgré les critiques permanentes, le SENAME survit dans sa fonction d'organisme chargé de la protection des enfants en difficulté. Franck, expert en protection internationale de l'enfance et représentant de l'Organisation des États Américains, analyse que « *au Chili, personne n'a proposé de continuer avec le modèle inertiel, personne ne l'a défendu, pourtant il est là, bien que tous les changements proposés aient eu pour but de fermer le SENAME* ».

Au-delà des accords sur les aspects à transformer et les conceptions de l'intervention, au début des années 2000, le diagnostic est sévère et des actions s'imposent. La réforme qui démarre en 2001 propose d'adapter la donne institutionnelle à partir de nouveaux programmes, en gardant la structure générale du SENAME. Autrement dit, la réforme apporte de nouveaux axes d'intervention sans par autant transformer le cœur de l'action ni la population ciblée. En effet, l'on constate la combinaison d'un *path dependency* institutionnel qui entre en collision avec les principes égalitaristes et les droits sociaux mis en exergue pendant la période de consolidation. Pourtant, l'inertie de la gestion de l'enfance pauvre est mise en rapport avec la configuration de l'accès aux droits dans les voies différenciées, c'est-à-dire une protection spécialisée qui fait partie historiquement de l'assistance à l'enfance pauvre, dans la mesure où l'enfance générale est protégée par la famille à travers les dispositifs du marché. Ainsi, la réforme de la structure de la protection spécialisée visant l'enfance dans un cadre de politique de garanties des droits obéit moins à la transformation du registre politique qu'à la reformulation des voies de l'accès aux droits, ainsi que de la philosophie de l'État face à la protection. L'on constate jusqu'ici des transformations partielles et permanentes de la démocratisation de la protection dans une optique de droits : ces dispositifs restent des mécanismes résiduels d'assistance en cas de défaillance de la famille.

La persistance de la structure historique de l'accès aux droits est observable à travers la modernisation des axes de réformes qui ne feront finalement qu'actualiser ses caractéristiques traditionnelles, à savoir la place prioritaire de la responsabilité de la famille et la collaboration public-privé. L'analyse de ces aspects dans les réformes principales de la période sera abordée

¹⁴⁸Olivares, Bárbara; Reyes, María Isabel Reyes; Berroeta, Héctor et Winkler, María Inés Winkler. Équipe de recherche FONDECYT N° 113638, en: <http://cipchile.cl/2015/01/19/la-miopia-del-sename/>, publié le 19/01/2015

autour de deux axes : d'une part, les réformes rendront les familles et les communautés protagonistes de l'intervention et, d'une autre, elles formuleront l'actualisation du contrat de distribution de la solidarité entre l'État et la société civile.

Famille, communauté et protection : les nouvelles formes de l'action résiduelle

Vers la fin des années 2000, diverses propositions animent les débats au sein du SENAME et du ministère de la Justice. Largement discuté, le projet phare de la réforme se met en place sous la forme de projet pilote à partir de l'année 2001. Il s'agit de la *Oficina de Protección de Derechos de la Infancia y la Adolescencia* (OPD, Bureau de protection des droits de l'enfance et de l'adolescence). Ce service est implanté dans des territoires précis afin de cibler la population de chaque ville dans son espace de vie. Il offre des interventions non-judiciaires grâce à la demande spontanée des familles, des enfants, des voisins et de tous les acteurs de la communauté. Ainsi, l'OPD s'organise autour d'un axe d'intervention psychosociale et de conseil juridique des situations repérées et d'un axe d'intervention communautaire.

Le but est de : faciliter l'accès direct des enfants et des familles aux services de protection, de dé-judiciariser le système pour éviter la saturation des programmes et d'effectuer des orientations efficaces et pertinentes. Sur le plan communautaire, le but est de former les acteurs locaux (conseils de voisins, associations, services publics, polices, entre autres) à la détection des situations de vulnérabilité ainsi que de diffuser une culture des droits chez les enfants.

La famille est donc désignée comme la responsable principale de protéger autant que de chercher du soutien dans des situations de difficulté. La responsabilisation des parents s'accroît tandis que la protection spécialisée s'autonomise des services sociaux. Au même temps, cette logique installe une politique sécuritaire de suivi des conduites : le lien entre les acteurs communautaires et l'OPD installe une surveillance de proximité.

La déjudiciarisation croissante des situations imposera les OPD comme l'instance privilégiée de diagnostic et de traitement, au sein du quartier d'habitation. Bien que cet aspect permette de faciliter l'accès aux services, il se présente comme un service de défense des droits des enfants sans aucun soutien spécifique à la parentalité. Ce diagnostic fait dans un cadre de proximité et de demande spontanée peut même devenir une menace pour les rôles parentaux ; l'intervention se pose à partir de l'inviolabilité absolue des droits et de l'intérêt supérieur de l'enfant, sans par

autant contextualiser ni les sens de ces préceptes ni le développement au sein des différents types des familles et de communautés. Les premières évaluations de la mise en place pilote des OPD indiquent, en effet, l'installation de certaines hostilités des familles suivies ainsi que des acteurs communautaires tels que les écoles ou les centres de loisirs. Ils expriment que les droits des enfants s'imposent partout au-delà de leurs conduites et qu'ils effacent la notion de devoirs des enfants, en les rendant irresponsables et mal-élevés.¹⁴⁹

D'un autre côté, on assiste à l'installation d'un phénomène particulier dans le discours public du Chili démocratique concernant les droits sociaux : le conditionnement des droits aux devoirs, en tant que réponse à la responsabilisation forcée des familles, ainsi que de la société, d'assurer des droits sociaux. Il s'agit là d'une dimension importante de la participation de la société à la protection sociale, au cours de cette période. Nous pouvons observer que la progressive privatisation des affaires sociales et familiales à travers la recherche de solutions par la voie du marché des services, processus que l'on constate à partir de la libéralisation du secteur social depuis les années 1980, déclenche finalement une conception conditionnée des droits et des devoirs dans le cadre de la consolidation démocratique. Dans ce cadre normatif, les familles et la communauté assumeront la responsabilité de protéger les droits d'autrui, à condition que celui-ci respecte le devoir initial de faire de son mieux pour trouver des solutions personnelles. Dans ce sens, le premier responsable de la protection est d'abord l'individu puis, en cas d'impossibilité ou de manque d'autonomie, la famille et finalement, par défaut, c'est à l'État d'intervenir. Les droits apparaissent donc comme un mariage de responsabilités et de devoirs entre l'individu, les familles et l'État.

Ainsi, la mise en place d'une approche de droits pour comprendre les services sociaux, dans ce cas, la protection des droits des enfants, implique que la communauté et la famille deviennent des agents actifs de la protection. La conception de la famille dépourvue d'outils pour élever ses enfants à cause d'une situation de carences socioéconomiques et dans un contexte de communauté inexistante, dans le cadre de l'État résiduel dictatorial, se transforme en une conception de rôle actif, sous-tendue par la responsabilisation primaire des fonctions. C'est à partir de cette approche de responsabilisation que se réalise le glissement définitif de la doctrine

¹⁴⁹ J'ai participé de la mise en place de l'un des programmes pilotes des OPD dans la commune de La Pintana à Santiago, pendant les années 2001 et 2002, ainsi qu'à la postérieure évaluation de l'installation. Dans ce cadre, il s'agit des opinions exprimées par des parents et des agents communautaires pendant le déroulement des focus-groups et des réunions évaluatives. L'aspect que je mentionne ici fait partie des axes repérés par les chargés d'étude dans toutes les instances de discussion avec les acteurs. Tous ces aspects sont analysés dans le Rapport : Cubillos, P., Faundez, R. et Watkins, N., *Analyse de l'Installation des OPD dans les communes de La Pintana, Cerro Navia et Quilicura*, Sename, 2002. Le registre des instances d'évaluation existe aussi en format audio.

tutélaire traditionnelle vers une philosophie résiduelle néolibérale, marquant l'inflexion de la structure traditionnelle de gestion du social.

Dans ce concept de protection des droits, la communauté joue un rôle de protection et de surveillance et la famille doit développer des performances à travers le marché du social pour faire appel à l'offre de protection. Cependant, dans ce cadre, les « devoirs » attachés aux droits sont l'expression de la responsabilité des individus face à leur vie ; le mérite apparaît comme un aspect qui complète la validation de la responsabilité collective. Les droits des enfants, les devoirs des enfants et de leurs familles, le mérite des familles, deviennent un ensemble discursif de la conception de la protection du Chili néolibéral.

Cette approche privatisée des droits, donc des responsabilités individuelles et familiales, sera répandue sur le plan du social au point de conditionner des aides sur certains secteurs spécifiques, à la fin de la période (tels que la santé et les programmes envers les plus démunis). Par exemple, l'une des aides sociales comprises dans le Revenu éthique solidaire, le programme qui a remplacé celui de *Chili Solidaire* pendant l'administration de Piñera, conditionne le transfert monétaire des familles en situation d'extrême pauvreté à la réussite des résultats scolaires de leurs enfants ; c'est-à-dire, sous le critère du mérite, l'enfant devient le responsable de l'attribution des revenus selon son classement dans les évaluations de l'école.

Cependant, au-delà du développement de cette conception moralement conditionnée des droits, l'ouverture des actions de la protection spécialisée à la communauté dans un cadre territorial, permettra progressivement de décriminaliser les familles atteintes par ces problématiques. La stigmatisation des parents suivis par le SENAME diminue à partir de la nouvelle figure de soutien de proximité, liée à l'insertion communale des opérateurs ainsi qu'au contexte social facultatif de consultation professionnelle.

La famille, auparavant défaillante et pour qui la solution aux conflits se trouvait dans le système judiciaire, devient un agent autonome qui cherche des réponses dans le réseau social et dans l'offre des services existants. Le rôle des intervenants est de promouvoir l'insertion des familles dans les espaces sociaux davantage que dans le circuit spécialisé, en renforçant le rôle socialisant de l'école, des associations et du quartier. L'État n'interviendra ainsi qu'en dernier recours, après que la famille, l'école et la communauté ont échoué. La famille défavorisée et son entourage ne sont plus les bénéficiaires automatiques de l'assistance publique mais ils deviennent des agents actifs de la protection. Ainsi le résidualisme conservateur-autoritaire se transforme-t-il en une philosophie individualiste de la responsabilité sociale, familiale d'abord et communautaire ensuite.

1.3 Les nouveaux acteurs et la municipalisation des droits des enfants

Dans le cadre de la reconfiguration du rôle des acteurs dans la protection des droits, la gestion des participations change aussi avec la technocratisation des services par la voie de la municipalisation qui avait commencé dans les années 1980, dans le secteur de la santé et de l'éducation. Ainsi, la protection spécialisée incorpore des nouveautés concernant cette philosophie individualiste de la protection, sur le plan de la gestion.

En cohérence avec la conception réductrice de l'intervention de l'État, les nouveaux espaces de protection spécialisée intègrent un nouvel allié à la gestion des programmes : les mairies. La formule de cogestion publique entre le niveau central et le niveau territorial décentralisé donnera aux collectivités le statut d'institutions collaboratrices. Les municipalités sont dorénavant subventionnées pour gérer les OPD, c'est-à-dire le service chef de file de la protection et porte d'entrée au système de protection spécialisée. Cette incorporation des mairies au circuit de la protection de l'enfance apporte des éléments nouveaux de gestion ainsi que la possibilité de mettre en place de nouvelles approches sur le plan de l'intervention (telles que l'approche de genre, de diversité culturelle, de territorialité, entre autres). Cela permet également d'installer une nouvelle institution de proximité qui ne souffre pas de la stigmatisation du SENAME et qui ouvre donc la possibilité à la demande spontanée effective. Dans ce cadre, la couverture du SENAME augmente pendant la période de consolidation, grâce à la création des OPD et à celle de programmes spécifiques. D'une part, l'offre OPD concerne près d'un tiers de la couverture nationale en 2011, d'une autre, le chiffre total du domaine de protection du SENAME connaît une augmentation de plus de 2 fois par rapport à l'année 1999 (69.980 enfants pris en charge). Ces aspects sont observables dans le tableau suivant.

Tableau N°11

Total de prises en charge dans le domaine de la protection (2011)

DOMAINE D'INTERVENTION	TOTAL	POURCENTAGE
Administration directe	3.948	2,4%
Diagnostic	30.857	19%

OPD	47.327	29,1%
Programmes	63.565	39,1%
Résidences	16.877	10,4%
Total	162.574	100%

Source : Annuaire statistique SENAME 2011

La logique de territorialisation de la protection spécialisée propose une nouvelle approche bénéfique sur certains aspects, notamment en ce qui concerne l'augmentation de la couverture et la mise en place d'une conception fondée sur la promotion des droits plutôt que sur les réparations. Néanmoins, l'implication des mairies ajoutera une distorsion qui existait déjà mais de façon moins évidente avec les institutions traditionnelles : le facteur politique. Les interventions montrent des élans différents selon la couleur politique des associations, notamment à partir des années 1990 ; mais à partir de la municipalisation de la protection spécialisée à travers les OPD, cet aspect devient un fait avéré.

Selon Carla, experte en politiques de l'enfance et du SENAME, le début des OPD était prometteur jusqu'à l'incorporation de ce facteur :

« Ces programmes étaient participatifs, il se formulait des diagnostics à partir desquels les plans d'actions étaient réalisés, territorialisés et ciblant des nécessités locales. Il y avait un lien entre les attentes et les rêves des exécutants et une implication personnelle et professionnelle puissante... mais tout ça a disparu dans le temps car une fois que le modèle a été défini, il a créé une dépendance des mairies et des volontés politiques locales, perdant ainsi son esprit initial et produisant un fort clientélisme. »

À son tour, Orlando, chercheur et expert des politiques de l'enfance, affirme que l'approche de l'intégralité des droits fut « déformée par la logique municipaliste depuis laquelle se sont développées les OPD. Cette approche a fini par dépendre des capacités et des volontés de chaque mairie ».

Les programmes communautaires deviennent aussi des outils de prosélytisme car le sujet de l'enfance est un sujet sensible qui ouvre aux autorités les portes de l'espace communautaire. Le clientélisme se développe de manière sous-jacente aux engagements des campagnes politiques

et aux engagements de soutien à la gestion municipale depuis l'espace du terrain. Pendant les dernières années de la CPD, de l'avis de Carry, cet aspect sera plus évident car à cette époque *«la logique clientéliste est prédominante »*.

En 2006, au moment de la promulgation de la loi N°20032 qui inscrit les mairies dans le système des subventions, 119 OPD sont mises en place tout au long du pays, parmi lesquelles 114 sont gérées par des municipalités.

Malgré les effets indésirables de cette conception territoriale et décentralisée de la protection, la logique communautaire ambulatoire fera proliférer des programmes communautaires subventionnés par le SENAME, selon différentes modalités. Le but est d'aborder les problèmes de protection spécialisée des enfants vulnérables à partir d'une approche psychosociale de proximité et ambulatoire.

Ainsi, à partir du cadre normatif même du SENAME, les réformes qui ont lieu durant les années de la consolidation démocratique permettront l'émergence de programmes qui œuvrent l'esprit de la conception des droits consacrés dans la CIDEA, toujours dans une logique sectorielle et fragmentée. Cet aspect constitue un des traits de l'action étatique, comme le déclare Carry : *« Une caractéristique de cet État est que chaque secteur invente ce que les instances spécialistes ne sont pas capables de formuler, donc comme la politique prend du temps, on invente un programme. »* Bien qu'il n'existe pas de politique globale et cohérente sur l'action, des instances d'innovation émergent au sein de l'intervention, proposant des tendances anti *path dependency*. Cependant, ces aspects n'ont la capacité de transformer ni la logique résiduelle de l'intervention étatique ni les inégalités de l'accès aux droits.

L'axe familial-communautaire de la protection s'installera donc pendant plus de 10 ans. La réforme du SENAME ne sera qu'une réforme cosmétique de la protection spécialisée en l'absence d'une politique globale des droits. Ainsi, *« on ne peut pas parler d'une formulation globale probablement parce qu'il n'existe pas une appropriation sur le plan des principes et des fondements, de l'approche des droits. On n'a pas une culture des droits »* (Micael). Cette période exprime ainsi la tension consubstantielle à l'approche néolibérale de la protection qui présente des transformations sectorielles et fragmentées, exemptes d'une philosophie qui transforme le sens de la protection résiduelle.

1.4 L'actualisation du pacte de collaboration selon le canon néolibéral

En 2005, suite aux initiatives de réforme au sein du SENAME, la loi N°20032 est promulguée. Cet instrument établit le système de prise en charge de l'enfance et de l'adolescence à travers le réseau des collaborateurs du SENAME et de son régime de subventions.

Lorsque la loi du SENAME est instaurée en 1979, les modifications du rapport entre les institutions collaboratrices et l'État, en ce qui concerne les conditions de la prise en charge ainsi que la modalité des subventions, n'entraînent pas d'actions significatives. La loi N°20032 vient changer la donne. La volonté modernisatrice du système d'assistance portée par les gouvernements de la Concertation des Partis pour la Démocratie du début du siècle promouvra une réforme qui transformera la configuration des services en régulant le système des subventions aux modalités d'intervention.

La réorganisation du SENAME se réalise à partir de la notion de réseau de soins. Tout d'abord, cette loi institutionnalise les nouvelles initiatives d'intervention nées de la réforme, telles que les OPD et les programmes communautaires, et elle impose la régulation et la réglementation de l'ensemble des services. La régulation consiste en l'accréditation des organismes collaborateurs. Dorénavant, les critères d'assignation des subventions dépendront de cette accréditation des organismes, à partir des critères techniques de leur capacité de prise en charge, de leur disponibilité pour offrir des services et de leur expérience de gestion des programmes sociaux. Cet aspect ouvre la porte à l'accréditation d'organismes à but non lucratif de diverse nature, qui s'intéressent à l'administration des services publics, renforçant la concurrence pour les fonds. Les mairies régulent ainsi leur participation dans la cogestion des OPD.

Concernant la réglementation de l'ensemble des services, la loi fera référence à l'ouverture de la gestion de la totalité des axes d'intervention à la participation privée. L'État renforce ainsi son rôle résiduel, cette fois-ci à partir des critères d'efficience et de démocratisation. S'il garde le contrôle de la surveillance de l'assignation et de l'utilisation des fonds publics, il externalise définitivement la provision des services. Il s'agit donc de l'actualisation du rôle résiduel en rôle régulateur sous l'empreinte de la technocratie, nouveau patron de la gestion. Cet aspect récupère ainsi la vocation du régime dictatorial qui a normé la tradition de la politique pour l'enfance du Chili républicain ; la protection de l'enfance démunie n'est pas une affaire qui concerne exclusivement l'État mais qui se développe en alliance avec le secteur privé dans une conception libérale de la responsabilité sociale.

Finalement, le troisième axe fondamental de cette réforme réside dans la reconfiguration des axes d'intervention à partir des programmes, c'est-à-dire « *un ensemble d'activités susceptibles d'être regroupées selon des critères techniques* ». ¹⁵⁰ Autrement dit, la loi propose les sujets des programmes mais la forme et les méthodologies d'intervention à utiliser reviennent aux organismes collaborateurs.

À partir de ce nouveau cadre légal, les services sont reconfigurés par l'introduction des « concours » pour obtenir les fonds publics, concours qui prennent la forme d'appel d'offres des programmes par enfant/mois. De cette façon, l'État réalise l'*outsourcing* des services grâce à l'utilisation des mécanismes marchands de subvention et à l'installation de la concurrence entre les acteurs de la gestion. Les organismes collaborateurs, à savoir les associations, les mairies et les corporations vont concourir pour les ressources en proposant des programmes de diverses caractéristiques. Les organismes accrédités ne sont pas forcément des institutions traditionnelles mais de nouveaux acteurs, outre les anciennes institutions collaboratrices et les mairies.

Le critère de diversification de l'offre et des méthodologies d'intervention justifiera donc l'ouverture concurrentielle du marché de la protection spécialisée. La sophistication des mécanismes de contrôle des subventions par rapport aux interventions/enfant ainsi que des dispositifs de fiscalisation entrainera la concurrence par la spécialisation technique des opérateurs. Concurrence qui se manifeste tant à l'extérieur qu'à l'intérieur des institutions, concernant l'occupation des places professionnelles : « *Dans les services de l'enfance, il y a des guerres entre les professionnels, à la recherche de la légitimation des compétences et des expertises* », déclare Carla.

Il ne s'agit plus de mettre en place une prise en charge discrétionnaire mais de justifier combien d'enfants sont visés par les programmes, comment et dans quel but. Pour ce faire, se mettront en place des exigences quantitatives telles que des minimums d'actions directes par mois (que ce soit de consultation psychologique, de rendez-vous social, de réunions avec les enseignants de l'enfant ou sa famille, de visite à domicile, entre autres). Les fonds sont mis en appel d'offres de façon périodique (annuelle ou biannuelle) en fonction de l'accomplissement des objectifs et des exigences techniques.

Cette totale technocratisation de l'intervention par la voie de la philosophie de projets affecte directement le sens et la qualité des prestations, car « *cela crée la procéduralisation du travail, les gens passent trop de temps à des tâches administratives et il reste très peu de temps pour*

¹⁵⁰ Notre traduction. Loi N°20032, 2005.

les interventions directes. Il se produit donc une désaffection, un dés-attachement de l'intervention, ainsi qu'une sensation de faible efficacité », nous explique Carla. Dans ce cadre, elle affirme : « finalement, cette sophistication du travail ne représente pas forcément une meilleure intervention mais plus de contrôle de l'État sur l'emploi du temps et l'utilisation des ressources ».

L'exigence de technicisation du travail ainsi que de concurrence pour l'obtention des fonds favoriseront le renforcement des grandes associations qui bénéficient d'une meilleure capacité de négociation et de ressources plus importantes. Orlando nous explique que « *la diversité des formes de travail avec les enfants dans ces territoires se réduit afin de simplifier les tâches administratives. Plusieurs associations ont donc disparu* ».

Comme le soulignent les acteurs, la technicisation du travail qui certes a permis de réguler les interventions sur le terrain, a aussi déclenché un phénomène de marchandisation quotidienne de l'action des opérateurs. Les enfants deviennent des chiffres à remplir sur des formulaires pour assurer les subventions, la pression du travail augmente et la désaffection de l'intervention même est une conséquence inéluctable de la sophistication croissante du travail bureaucratique. Ainsi, la reformulation du système à partir de la loi N°20032, technocratise la gestion de l'intervention en perfectionnant la tâche entreprise par la dictature sur le plan de l'administration et du contrôle des ressources. La diversité des initiatives s'annule d'elle-même pour favoriser la simplification de la gestion, face à la complexité bureaucratique du système de contrôle des prises en charge. On constate également la réduction de la diversité des organismes collaborateurs, notamment les associations de moindre taille qui ne possèdent ni les équipes complexes d'experts ni les ressources nécessaires pour s'engager dans la concurrence. D'où la configuration de grands « holdings » de gestion de l'enfance pauvre et de ses problématiques de protection. Des entreprises du social, expertes en techniques d'intervention ainsi que de gestion, fortement spécialisées, qui bénéficient d'un soutien important sur le plan international, sur le plan politique et/ou sur le plan de la société civile.

À partir de cet aspect, l'on constate un perfectionnement du marché de la protection spécialisée : la configuration de ces *retails* de l'enfance pauvre dénote la sophistication du système de gestion du social. Il maximise le rapport entre l'État et ses collaborateurs et rend efficaces les transferts des ressources à travers l'interlocution avec la connaissance experte.

La réduction des contreparties—exécutrices facilite les tâches de l'État concernant l'assignation des subventions et leur contrôle. De ce fait, pourtant, Orlando remarque que « *l'État n'a pas vraiment défini au sein du SENAME quelle politique il suivra avec ces institutions, mais ils ont*

décidé d'opérer avec les gros holdings de la prise en charge parce que subventionner beaucoup de petites ONG était très compliqué sur le plan de la gestion des appels d'offres ».

De leur côté, ces holdings de la protection acquerront de plus en plus du pouvoir face à l'État, notamment dans l'interpellation et la négociation des termes des appels d'offres, grâce à leur capacité de provision des services publics. Carla analyse que :

« Ces organisations sont devenues les bras armés des gouvernements, elles sont des para-États et elles sont entrées dans la logique de survivre par le biais des prestations de services pour l'État. Elles se sont élargies d'une façon énorme et ont abandonné leur rôle critique, parce que tu ne peux pas être juge et partie, il ne s'agit plus de la même société civile organisée. »

Ainsi, le processus de technocratisation des interventions et de mise en concurrence des fonds dans un but d'externalisation des services publics remplira un double rôle dans la reconfiguration de l'alliance public-privé de gestion du social. D'un côté, il dynamise le secteur déjà libéralisé, ce qui fait de l'ancienne collaboration de la société civile sur le plan social, un marché de la protection concurrentiel et efficient. D'un autre côté, il réalise la conversion des anciennes institutions de gestion de la protection ainsi que des ONG à forte capacité de pression en des services parapublics neutralisés par rapport à l'autonomie des politiques. Ce rôle de critique qui a d'abord résisté sous la dictature à la libéralisation des politiques sociales ainsi qu'à l'autoritarisme et qui a ensuite poussé l'État à adopter progressivement les préceptes de la CIDEA tout au long de la décennie de 1990, se trouve refoulé derrière les fiefs de la gestion paraétatique du social.

Le pacte d'administration conjointe du social passé entre le secteur public et privé s'actualise donc sous la forme d'un marché dynamique et d'un État modernisé. Sur le plan technique, les outils introduits vont renforcer le rôle régulateur de l'État.

2. Les droits sous tension : le caméléonisme comme performance politique du Chili néolibéral

Le droit à jouir de ses droits ou le long trajet parcouru par l'enfance pour signifier aux politiques publiques son statut d'égalité face aux adultes, quoiqu'encore inachevé, connaît pourtant un répit à partir du nouveau siècle au Chili. Le poids de la conception tutélaire et adulte-centrique de l'approche des enfants, notamment la disqualification sociale de l'enfance pauvre, consolidée par la doctrine autoritaire et le modèle résiduel de la dictature, produit un mariage qui devient le paradigme social du récit fondateur du Chili contemporain. Ce nouveau pays, moderne, compétitif et entrepreneur transite depuis une vision restreinte et stigmatisée des droits vers une approche formelle-reconnaissante du statut citoyen.

Sur le plan de l'enfance, les transformations du langage pour nommer cette population sont de plus en plus évidentes pendant la période analysée. On assiste donc au processus de démocratisation de la notion même des droits au sein d'une société fortement médiatisée par le marché. Ainsi, selon Javier, chercheur et historien de l'enfance, l'on constate que « *il existe un changement qui, sur certains plans, est plutôt apparent mais qui ne génère pas non plus une simple reproduction de ce qu'on avait avant. Il y a une appropriation du langage par la population et notamment par les enfants, qui semble notable* ». Cet aspect fait partie d'un phénomène régional d'installation de la conception des droits sociaux et de ses demandes. En effet, l'on peut affirmer qu'au cours de cette période, la démocratisation du pays :

« [...] los chilenos se ven enfrentados a la necesidad de hacerse cargo de que lo social no es algo natural e inmodificable, sino fruto de la acción reflexiva de la sociedad; que el poder es una configuración contingente que puede alterarse en formas y actores; que muchos de los arreglos institucionales que hasta ahora han estructurado las relaciones entre actores y ciudadanos ya no son coherentes con las exigencias que se les hacen desde la subjetividad de las personas; que la vida cotidiana y los proyectos de vida se construyen de manera integral entre

el espacio de lo colectivo y lo individual, y por ello se debe potenciar la mediación entre ambos.»¹⁵¹

En effet, le processus de démocratisation post-dictature semble consolidé pendant cette étape grâce à la reconnaissance universelle des droits sociaux dans le discours public. Pourtant, la configuration de la notion de droits au sein d'un État résiduel-majoré moderne et démocratique, revêt des caractéristiques d'actualisation du rôle compensateur qui repose sur le principe de dissociation des sphères du social, du politique et de l'économique (Rosanvallon, 1995). À l'opposé, l'action concrète se construit sous un paradigme technocratique et dépolitisé qui cible les plus vulnérables pour assurer un modèle d'investissement efficient, permettant d'insérer les individus dans la vie économiquement active, (Esping-Andersen et Palier, 2008). Ainsi, cette gestion néolibérale du social exprime l'opposition-tension immanente du capitalisme entre la réalisation des droits sociaux et les politiques d'investissement économique, notamment en direction de l'enfance.

La technification des politiques sociales à partir des politiques de protection sociale envers l'enfance au Chili construit un cadre qui engendre la dépolitisation de l'intervention dans le domaine social. Ce cadre se concentre sur les aspects techniques tels que la mesure d'analyse et l'efficacité dans une perspective de coûts-avantages (García-Landia, Lautier, et.al. 2009). La construction d'un modèle ancré sur un langage et sur une batterie d'instruments spécialisés pour l'enfance a dépossédé l'action de tout sens politique, dans un cadre économique-politique où les droits sociaux et les droits citoyens sont récupérés en tant que biens de consommation (García Canclini, 2001) et où la perspective de citoyenneté est liée au citoyen-consommateur, un citoyen-client (Moulian, 1997).

Ainsi, la mise en place d'un cadre politique des droits dans le modèle résiduel-majoré démocratique chilien, relève davantage d'un problème technique résultant d'une trajectoire de vie, plutôt que de la réalisation des droits sociaux en soi. Cet aspect nie le rôle des acteurs impliqués, à savoir la famille et les enfants, car les voix autorisées pour décider ce que sont les droits sont finalement celles des experts de l'enfance. La technocratie prend une place prépondérante dans la refondation de la démocratie, en devenant la condition de possibilité des droits dans un cadre de néolibéralisme.

En outre, l'élaboration d'un langage spécialisé, d'un modèle de gestion efficace et d'une dimension morale du social construit un processus d'expulsion de la citoyenneté du débat sur

¹⁵¹PNUD, *Los tiempos de la politización*, Santiago, 2015, p.30

le cadre normatif des droits sociaux. Ce processus d'expulsion du débat sur les sens des droits est une des caractéristiques depuis la transition qui choisit de conditionner la démocratisation du pays à la transaction entre élites sur les différents plans du politique.

«Las elites compartieron la convicción de que la polarización habitual de la vida política alrededor de temas valóricos y sistemáticos solo podía conducir a los enfrentamientos altamente ideológicos de los años sesenta y la catástrofe de los setenta. La negociación se impuso en primer plano. La “cultura de la intransigencia” fue progresivamente abandonada en aras de una “política de acuerdos”.»¹⁵²

Lorsque le fondement moral de l'action de l'État est consacré et consensuel, le cadre juridique se présente comme la manifestation de l'externalisation du politique, en tant qu'outil qui encadre l'action publique. En effet, l'action de l'État est définie dans ce cadre plus comme un devoir moral que comme l'accomplissement du rôle protecteur républicain.

Sur le plan opérationnel, la revalorisation de la protection de la population infantile sous la bannière des droits se trouve en lien direct avec le changement du contrat générationnel des sociétés modernes, où la sécurité a été privatisée et le marché du travail libéralisé. La précarité des systèmes de sécurité sociale, en relation avec les changements de la structure de l'emploi, pose le développement des enfants comme une ressource de substitution face à l'instabilité des systèmes de retraites (Wintersberger, 2006). Ainsi, les droits des enfants se légitiment aussi en tant qu'investissement ciblé sur les enfants en détresse, comme partie de la socialisation des coûts liés aux éventuels bénéfices pour la société en général.

Dans ce cadre, bien qu'il existe des avancées sur le plan de la garantie des droits des enfants en difficulté, Carry affirme qu'aujourd'hui :

« On parle du développement et des droits des enfants mais à partir d'une approche économiciste. La vision idéologique est économique, on investit maintenant et on aura du retour. Pourtant, dans une certaine mesure, on voit aussi se développer en parallèle une pratique qui, en termes opérationnels, incorpore l'approche des droits. »

¹⁵² Araujo, Kathya et Martuccelli, Danilo, *Desafíos comunes. Retrato de la sociedad chilena y sus individuos*, Tomo 1, Lom Éditions, 2012. p. 86.

Les droits sont partie intégrante des décisions prises par le Chili contemporain, notamment en ce qui concerne les enfants. Néanmoins, il importe de réfléchir aux significations que ces droits acquièrent dans une société qui comprend le public comme une médiation du marché, notamment dans le cadre de la perspective individualiste de la protection. Cette conception dont les bases ont été jetées pendant la première administration, en particulier celle de R. Lagos, a traversé la consolidation démocratique sans apporter de transformations spécifiques pendant les gouvernements successifs.

Les efforts de la société civile en dialogue avec l'État, tout au long de cette période, arriveront à matérialiser certaines avancées en termes de garanties des droits au sein des services de la protection spécialisée. Les institutions créées à partir de l'émergence du SENAME vont modifier graduellement la manière d'envisager les prises en charge. Cependant, des tensions s'expriment, d'un côté, à partir des résistances aux procédures technocratiques qui entourent la notion de droits des enfants et, d'un autre côté, du fait de l'incompatibilité du système en place avec une perspective démocratique de la politique sociale.

2.1 Au-delà de la technique

Quant aux sens technocratiques qu'adopte la notion de droits, ceux-ci vont provoquer trois grands types de résistances. Le premier concerne les pratiques en tension croissante avec la conception tutélaire de l'enfance. On observe ensuite des résistances corporatives des travailleurs du SENAME et de leurs anciens collaborateurs ainsi que des résistances politiques à construire un système non-punitif. À ces dernières résistances, s'ajoutent l'aspect inertiel institutionnel qui dépasse les aspects politiques abordés jusqu'ici.

Tout d'abord, le démantèlement des pratiques de la logique tutélaire semble constituer le noyau central des tensions à l'intérieur du système. En effet, la récupération des pratiques de longue tradition dans ce domaine et la continuité de l'alliance public-privé dans la cogestion des services a perpétué un savoir-faire sur le terrain de l'intervention directe.

Bien que sur le registre politique, c'est à partir de 1995 que l'on observe une modification progressive du langage dans les textes légaux, le SENAME réalise sa transformation institutionnelle depuis 2001, dans le cadre de la réforme. Avec l'incorporation des nouveaux concepts et programmes, la tension devient de plus en plus évidente entre les pratiques

traditionnelles ancrées dans un secteur du terrain et les nouvelles logiques qui proviennent des mouvements de réforme. Carla analyse ainsi que :

« Maintenant les gens reproduisent le discours, je ne sais pas s'ils le croient, mais il existe effectivement un changement dans l'approche de ce qui se dit sur l'intervention vers les enfants. »

En effet, la résistance des pratiques est associée à la continuité de la structure inégale de distribution des droits. D'ailleurs, bien que sur le plan institutionnel l'on observe des modifications, notamment de la régulation technocratique de la collaboration public-privé, la façon de comprendre le rôle des acteurs dans la protection de l'enfant et le regard qu'ils portent sur lui dans cette situation, se trouve coincé entre les différentes perspectives, sans parvenir à configurer un modèle cohérent. Pour Orlando, malgré les changements apportés, on peut constater que : *« Au-delà d'importantes transformations discursives, les programmes conservent une nature d'assistance et les enfants sont encore l'objet de la politique publique. »* Quant au rôle des acteurs et à leurs intérêts dans les changements du système, on distingue les résistances corporatives et les résistances politiques. Ces résistances s'expriment de façon différente et nuancée entre les périodes de gouvernement des socialistes et l'administration de droite ; elles obéissent plutôt aux dynamiques institutionnelles qui ralentissent les transformations, au-delà des différences des conceptions politiques. Ce cadre des résistances nous illustre les limites de l'État technocratique face à la tradition de l'État hybride d'assistance et confirme la continuité de la structure historique de distribution inégale des droits.

Les résistances corporatives sont patentes du fait que la reconfiguration d'un secteur ne passe pas que par la reformulation administrative mais surtout par la formation des personnes qui opèrent sur le terrain. Ainsi, dans la mesure où *« les pratiques ne sont pas que des institutions mais des personnes, on a une marge de manœuvre très fragile, parce qu'on dépend de personnes qui pensent d'une façon mais qui, dans la pratique, ne changent pas leur manière de faire »*, expose Carry.

La mise en place de plusieurs instruments de suivi et de fiscalisation s'impose dans la gestion des services mais n'implique pas la transformation des savoir-faire avec les enfants. Cette technocratisation provoque, de plus, des résistances et des concurrences entre les nouveaux professionnels et les anciens fonctionnaires. *« Les "autres" sont les héritiers du système précédent et bien qu'on leur impose un autre discours, ils ne vont pas changer leurs pratiques parce qu'ils ne voient pas d'autre manière de faire »*, explique Carla.

La compétition pour l'expertise installe des attitudes de mépris dans les équipes qui vont s'étendre aux syndicats des professionnels et ces dynamiques vont configurer la défense des travailleurs du SENAME face aux pratiques des institutions collaboratrices. Carla rajoute : « *Le SENAME a été très résistant car il a un pouvoir corporatif lié au clientélisme, dettes politiques, etc. Le problème est d'avancer vers un autre horizon, parce que quand les décisions entrent en collision avec le pouvoir des syndicats des fonctionnaires, tout est foutu, et ça a été un obstacle énorme pour réaliser des transformations.* »

Le rapport des forces entre les acteurs devient un facteur clef des possibilités des transformations institutionnelles. En effet, l'externalisation des services précarise la situation des fonctionnaires du SENAME, d'autant plus que, sur le plan pratique, ils sont obligés de modifier leur savoir-faire, sans bénéficier d'un processus solide d'accompagnement. Les lois sont perçues comme des impositions d'un niveau central qui se sert des outils techniques pour transformer le terrain.

Cependant, les résistances ne s'ancrent pas que dans les intérêts des travailleurs. Les intérêts des différents secteurs politiques, menés par leurs conceptions idéologiques et les ambitions électorales, ont joué un rôle non négligeable dans la transformation radicale du système. Bien que les différents secteurs soient plutôt d'accord sur la nécessité de transformer la structure de gestion du réseau SENAME, célèbre pour son inefficience, l'évolution du système vers une conception des droits qui efface le vecteur punitif, est loin de faire l'unanimité. Micael explique qu'en effet, sur le plan politique, « *personne n'a proposé de suivre le modèle inertiel, personne ne l'a défendu, pourtant il est resté là* ».

D'un côté, il existe des résistances par rapport aux conceptions de l'enfance, en particulier de l'enfance pauvre, d'un autre, il existe également des résistances autour de la question de qui va s'attribuer soit la réussite soit l'échec d'un tel changement de système. Ainsi, « *dans le diagnostic, il existe une coïncidence, parce que dire le contraire est politiquement incorrect et à ce moment-là personne n'oserait dire quelque chose de dissonant. Mais les difficultés se trouvent sur la ligne politique, dans le sens de ce qu'est le public, les difficultés de la 'politis' pour avancer* », reconnaît Carla.

Ainsi, plusieurs des experts interviewés évoquent l'expérience de l'initiative du gouvernement de Piñera pour en finir avec le SENAME et créer une institution de protection des droits et une institution de responsabilité juvénile. Un projet de loi est en effet discuté entre les institutions collaboratrices, le ministère de la Justice et le SENAME avant d'être présenté à la Chambre des Députés. Au-delà des discussions sur les orientations des interventions, la cause de l'échec de

cette réforme est à chercher dans l'articulation des forces : les autorités de la coalition de centre-gauche (ancienne CPD) ne souhaitent pas offrir à la droite le crédit d'avoir fermé le SENAME. De cette façon, les résistances aux transformations substantielles du système, de quelque nature qu'elles soient, empêcheront que les changements dépassent la seule dimension technique.

Ainsi, sur ce point de considérations autour de la prédominance de la technocratie, on observe qu'en effet le démantèlement de la doctrine tutélaire signifie une réussite sur le plan de la gestion dans la mesure où il dépasse la subsidiarité classique pour convertir l'État en grand gérant des services externalisés et compétitifs. Cependant, la mise en place de l'intervention est entrecroisée par des logiques différentes au-delà des logiques du débat politique, configurant un système hybride de néolibéralisme tutélaire qui émerge de la superposition des philosophies et des intérêts divers en jeu.

2.2 Des systèmes de protection et des politiques d'investissement

La deuxième tension repérée dans la reconfiguration du système de protection fait référence à l'incompatibilité du système en place avec une perspective démocratique de la politique sociale. En effet, comme nous l'avons mentionné tout au long de cette partie, la démocratisation croissante du pays qui, sur le plan socio-politique, installera les droits sociaux dans le registre public, interpellera de façon permanente les institutions en vigueur.

La cohabitation de la CIDEA avec l'application de la loi des mineurs et la loi SENAME est l'expression la plus éloquente de l'incohérence de la politique sociale dans ce domaine. Dans ce sens, la superposition de la dimension technique à la dimension politique, au-delà des résistances corporatives et partisans, met en évidence qu'il ne s'agit pas que de réaliser des transformations institutionnelles, mais aussi de sauvegarder le système. Au fond, ce qui s'exprime là, c'est bien l'incompatibilité intrinsèque du cadre normatif du Chili néolibéral avec la conception démocratique invoquée par la Convention, sur le plan de la protection spécialisée. La Convention entre en collision avec la notion des droits telle qu'elle est définie dans la Constitution politique de 1980 - encore en vigueur de nos jours - où est consacré le rôle résiduel de l'État. À cet égard, Carry déclare : « *Bien qu'en termes déclaratifs, on tente de se rapprocher de la CIDEA et il y a des arrangements administratifs, on cohabite avec ces lois [...] et le plus grave est que la Convention nous oblige à penser le paradigme des droits dans un scénario*

normatif où ce n'est pas possible, où en termes normatifs, rien ne change ». En effet, sur le plan local, le maintien de la loi des mineurs qui conçoit le rôle de l'État d'assistance et de la famille depuis la doctrine de la situation irrégulière, devient incompatible avec les transformations culturelles, politiques et institutionnelles qui visent à installer les droits de l'enfant à partir de la philosophie individualiste de la famille et de l'État de la démocratie technocratique.

Ce système devient peu à peu inamovible et la tension entre les conditions de possibilité des droits sociaux et le rôle garant de l'État que demande la Convention va s'accroître de manière de plus en plus évidente dans le cadre normatif du Chili néolibéral. La même possibilité d'installer un langage des droits est une tâche à accomplir dans un contexte qui conditionne les droits des individus à leur comportement et à leur mérite.

Ainsi, les gouvernements de cette période de consolidation démocratique vont créer un modèle hybride en tension entre le registre politique basé sur les droits et l'opérationnalisation d'un tutélarisme technocratique. Le modèle change tout pour ne rien changer, sans configurer ni la politique de protection ni de système cohérent.

« En fait, on est arrivés à une crise où le SENAME devait être fermé », dit Francisca. Parce que sur le plan de la réalité, comme l'affirme Carry, « il n'existe aucune vision de système, on n'a que des petits programmes partout, le discours de la Convention n'a donc pas d'attachement concret par rapport à ce qu'il implique ».

La reconfiguration d'un système est étroitement liée au contexte d'occurrence de la sphère normative. La construction d'une politique sociale implique donc une base de conception de ce qu'est le social et de comment se configure le politique dans une société donnée. Les changements des dimensions isolées des manifestations du social réduit le phénomène à des problèmes précis à gérer, sans un ancrage dans le contexte d'où elles émergent et où elles vont évoluer.

2.3 Pour synthétiser

La période connaît autant de changements et de réformes que de résistances et de persistances. Les déguisements constants de l'ancienne structure, institutionnelle et philosophique de la protection spécialisée, transforment cette période de la consolidation démocratique du modèle, en terrain de tensions substantielles. On assiste au caméléonisme des anciens canons moraux

vers un libéralisme technique, où les droits restent prisonniers sur un plan symbolique - autant que paradoxal – du récit néolibéral fondateur du Chili contemporain.

Ainsi, l'État social chilien qui s'exprime dans l'action envers les enfants en difficulté, ne se trouve pas dans la philosophie affirmée de l'être-État face à la protection de la population, mais plutôt dans la définition du social à partir de la mise en place de technologies qui lui permettent devenir un État social dans un moment donné. Une action performative en constance qui essaie d'adapter les nouveaux préceptes de la période sociale et politique à une structure ancrée dans une conception du politique qui se définit à partir de l'inégalité des conditions.

Dans ce sens, la protection spécialisée est le visage le plus patent de cette philosophie historique de la gestion des inégalités, en tant que principe régulateur du public. L'assistance de l'enfance pauvre concentre les tensions subies par les transformations du registre politique, les reconfigurations du social et la tradition du rôle de tutelle résiduelle. Les réformes de la forme de l'administration de la solidarité résiduelle ne feront qu'actualiser la structure même, à partir des performances technocratiques sophistiquées et dynamiques qui, à leur tour, vont véhiculer la marchandisation de la sphère de l'assistance traditionnelle. La protection spécialisée deviendra ainsi paradigmatique des inflexions néolibérales, en tant qu'expression de la réédition de la philosophie inégale de la traduction des droits sur le plan institutionnel qui caractérise l'histoire du Chili républicain.