

Politiques contre la pauvreté et citoyenneté : *le cas de « Chile Solidario »*

Julieta Palma et Raúl Urzúa



Gestion des
transformations
sociales



Série Politiques sociales / 12

Politiques contre la pauvreté et citoyenneté sociale : le cas de *Chile Solidario*

Julieta Palma et Raúl Urzúa
Département de Politiques publiques
Institut d'Affaires publiques
Université du Chili



La série des Documents Politiques MOST-2 utilise une méthodologie novatrice visant à améliorer la diffusion et l'utilisation des résultats de recherche pour la formulation de politiques. Conçue à partir de principes scientifiques d'analyse politique, cette méthodologie est basée sur une structure générique pour la production de documents.

La structure générique permet de produire différents types de documents à partir du même contenu original. Ainsi, compiler les résumés des différentes sections des Documents permet de produire des Brèves (versions condensées). Documents et Brèves sont disponibles en versions imprimées et en versions électroniques.

La structure confère également la même apparence à tous les documents, pour que la facilité de lecture augmente avec la familiarité au format. Un meilleur découpage du texte améliore encore la localisation et l'utilité de l'information : le contenu de chaque section du document devient un élément de connaissance à part entière qu'il est aisé de repérer, d'extraire pour mieux l'étudier, le comparer et le mettre en perspective.

Cette logique est la base de l'outil interactif d'information politique que MOST est actuellement en train de développer. L'outil en ligne fournira l'accès gratuit et rapide à une information comparative utile à la formulation de politiques. Il permettra aux utilisateurs de créer des profils de recherche basés sur des catégories thématiques, de produire des rapports personnalisés en sélectionnant des contenus au sein des documents originaux, et de facilement comparer des cas et évaluer la pertinence des options politiques disponibles.

La méthodologie MOST-2 aide à répondre à différents types de besoins informationnels et facilite l'appropriation des connaissances et leur analyse, améliorant ainsi l'utilisation des résultats de recherche pour la formulation de politiques.

Les idées et opinions exprimées dans cette publication sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les vues de l'UNESCO.

Les appellations employées dans cette publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'UNESCO aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

Imprimé en 2005 par l'Organisation des Nations Unies
pour l'éducation, la science et la culture
1, rue de Miollis - 75732 Paris Cedex 15 - France

SHS-2005/WS/24 - cld // 21602

© UNESCO 2005
Printed in France

Sommaire

- Résumé ► 5
- 1. Introduction ► 7**
- 2. La politique sociale et la lutte contre la pauvreté : le cas du Chili ► 11**
- 2.1 Les politiques sociales avant 1973 11
- 2.2 Les politiques de lutte contre la pauvreté pendant la dictature militaire (1973-1989) 13
- 2.3 Les politiques de lutte contre la pauvreté après le retour à la démocratie (1990) 14
- 3. Vers une maîtrise de l'extrême pauvreté : le Programme Chili Solidaire ► 17**
- 3.1 Le processus de construction du système 17
- 3.2 Les principales composantes du Programme Chili Solidaire 21
- 3.3 Les changements institutionnels et relationnels dans le secteur public découlant du Programme Chili Solidaire 24
- 3.4 Les résultats du Programme 27
- 4. Conclusions et suggestions politiques ► 31**



Résumé

Les enquêtes périodiques menées par la « Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional » du Chili montrent une forte réduction des taux de pauvreté et d'indigence durant les années 1990. Cependant, les enquêtes de 1998 et 2000 ont montré que le nombre d'indigents s'était stabilisé autour de 5,7 % entre ces deux dates, ce qui a conduit à une révision des politiques et des programmes visant à éradiquer ces formes extrêmes de pauvreté. Les conseillers du Président de la République et le Président lui-même, des experts de différents ministères et organismes publics, des ONG et des consultants y ont participé.

Le premier pas vers cette nouvelle stratégie est constitué par le *Programa Puente* grâce auquel un appui psychosocial est donné aux familles indigentes afin qu'elles atteignent un ensemble de possibilités et d'aptitudes sociales, considérées comme nécessaires pour surmonter cette indigence. Parallèlement, un programme plus large, incluant un système social de protection pour les familles pauvres et combinant assistance et promotion a été développé à partir d'une perspective d'intégration: le « Programa Chile Solidario » (Programme Chili Solidaire).

Requérant au préalable la signature d'un contrat familial d'engagement sur un ensemble de 53 conditions considérées comme minimales pour arriver à surmonter cette indigence, il comprend, de la part du gouvernement, plusieurs volets: appui psychosocial, bons de protection pour les familles participantes, subsides financiers garantis et accès préférentiel à des programmes de promotion sociale, de prestations de travail et de prévision.

Après trois ans de fonctionnement, le programme présente une avancée importante par rapport à la couverture fixée initialement ainsi qu'un faible taux de rejet et d'interruption. Cependant, son élaboration confirme la tendance que ceux qui ont accès à la connaissance scientifique et technique jouent un rôle très important dans l'élaboration des politiques et qu'il y a très peu de participation citoyenne ou de consultation des citoyens, tant pour la définition du problème lui-même que pour la recherche d'alternatives.



Le Programme a pour objectif général d'intégrer socialement les familles en situation d'extrême pauvreté grâce à l'établissement de relations avec le réseau public de prestations sociales, c'est-à-dire le passage d'une citoyenneté sociale formelle à une citoyenneté réelle. Il est apparu que le Programme atteindrait mieux son objectif général s'il s'ouvrait au-delà des relations intrafamiliales et s'il favorisait l'associativité et l'exercice de la participation communautaire.

1. Introduction

La pauvreté constitue, tant objectivement que subjectivement, un phénomène multidimensionnel ayant des répercussions dans tous les domaines de la vie de ceux qui en souffrent. Selon la perspective objective, les indicateurs sociaux utilisés par la CEPAL montrent que la pauvreté selon les revenus concorde en grande partie avec le reste des indicateurs sociaux considérés. Ainsi, les pays avec les plus faibles niveaux de pauvreté par revenu (Chili, Costa Rica, Uruguay) présentent de meilleurs indicateurs sociaux que les autres et, au contraire, les pays avec de hauts niveaux de pauvreté et d'indigence sont ceux qui ont les indicateurs sociaux les plus bas.

Quand on donne aux pauvres l'occasion de faire connaître leur opinion sur ce qu'est pour eux la pauvreté, comme l'a fait la Banque mondiale¹, ils disent qu'elle n'est jamais uniquement l'absence de biens déterminés mais plutôt la conjonction de cette carence avec le manque de pouvoir pour négocier et se défendre sur le marché, une impression de dépendance, d'insécurité, d'angoisse, d'impuissance, d'incapacité, d'infériorité, de maltraitance. Elle est aussi injustice, exclusion, manque d'opportunités, mauvaise qualité des services sociaux, problèmes chroniques de santé et déficiences physiques. Elle est encore l'expérience de la privation psychologique accompagnée d'une exposition constante aux situations limites et à haut risque, comme vivre dans la rue ou expérimenter la drogue et l'alcoolisme.

Bien que les gouvernements latino-américains aient fait des efforts pour réduire la pauvreté, 40 % de la population de toute la zone continue toujours à être pauvre. L'information la plus récente concernant la région² révèle que la tendance à la maîtrise de la pauvreté a stagné au cours de

1. Narayan, D. *et al*, (2000) *The Voice of the Poor: Crying out for Change*, Vol. 2, World Bank, Oxford University Press.
2. *Panorama Social de América Latina 2004*, (2004), CEPAL, Novembre.

la période 1999-2002 et qu'elle a subi un léger recul en 2003. L'inégalité sociale – mesurée par la redistribution des revenus – a également augmenté au cours de la dernière décennie dans la majorité des pays de la région³.

Cependant, ce serait une erreur d'attribuer la persistance de la pauvreté en Amérique Latine à l'absence d'efforts pour la surmonter. Durant ces trois dernières décennies, la région s'est convertie en un champ d'expérimentations de politiques économiques et sociales qui avaient toutes parmi leurs objectifs principaux, celui d'éliminer ou du moins de diminuer la pauvreté. Alors que certains essaient d'aborder le problème à partir d'une perspective économique, en augmentant le revenu et la capacité de consommation des pauvres, d'autres mettent l'accent sur leur aptitude sociale, entendant par là « leur habileté à faire partie de la vie communautaire, à participer aux activités sociales, à avoir le sentiment d'appartenance à de grands groupes »⁴. Pour d'autres la pauvreté est une forme d'exclusion sociale. Finalement, ces dernières années, la pauvreté a été reliée à la vulnérabilité, c'est-à-dire à l'incapacité pour une personne ou un foyer de profiter des opportunités disponibles dans divers cadres socio-économiques pour améliorer son niveau de bien-être ou en empêcher sa détérioration⁵.

Dans la pratique, les pays et les organismes internationaux travaillant dans la région se réfèrent à une définition économique de la pauvreté en considérant comme pauvre toute personne dont le revenu per capita dans un foyer est inférieur au seuil de pauvreté. Toutefois, des optiques différentes conduisent à des formulations et des mises en œuvre de politiques qui divergent tant dans leur contenu qu'en ce qui concerne les personnes, c'est-à-dire les acteurs chargés de participer à ces travaux. Ces optiques reflètent en partie des idéologies politiques distinctes, mais elles sont aussi influencées par des conceptualisations théoriques du problème que l'on cherche à résoudre avec les politiques et par l'apprentissage que génèrent la mise en œuvre de ces politiques et l'évaluation de leurs résultats.

3. *Panorama Social de América Latina 2000-2003*, pág. 73, cuadro 1.6.

4. Sen, A., (1997), *Social Exclusion: A Critical Assessment of the Concept and its Relevance*, Asian Development Bank.

5. Moser, Caroline, "The Asset vulnerability framework: reassessing urban poverty reduction strategies", *World Development*, Vol. 26 n° 1, Washington D.C. World Bank; Filgueira, Carlos, (1999) *Vulnerabilidad, Activos y Recursos de los Hogares: Una Exploración de Indicadores*, Montevideo, CEPAL.

Parmi les pays latino-américains, l'Uruguay, le Costa Rica et le Chili se distinguent car, en utilisant comme critère le rapport revenu/seuil de pauvreté, ils ont les pourcentages les plus faibles de population pauvre et indigente. Notre attention est centrée ici sur le cas du Chili, pays qui depuis le dernier quart du xx^e siècle, a connu des changements d'une ampleur différente tant dans la conceptualisation que dans le contenu des politiques contre la pauvreté.

La plus récente des politiques de lutte contre la pauvreté au Chili est le système de protection sociale pour les familles en situation d'extrême pauvreté appelé « Chili Solidaire ». Il s'agit d'un ensemble d'actions, s'adressant aux familles et aux personnes en situation d'extrême pauvreté, destiné à développer les moyens leur permettant d'avoir accès aux subsides et aux prestations qui existent légalement dans le pays.

L'importance du problème à résoudre ainsi que le caractère innovant de cette politique ont fait que le processus socio-politique ayant conduit à la conception de cette nouvelle politique figure parmi les études de cas incluses dans le programme de recherche « Citoyenneté, Participation et Politiques Publiques », développé avec l'appui de la Fondation Ford⁶ par le Departamento de Políticas Públicas de l'Institut de Asuntos Públicos de l'Université du Chili.

Dans ce document, en nous appuyant sur les résultats de cette étude, et suite à une brève synthèse sur l'évolution des politiques sociales et de lutte contre la pauvreté dans le pays, nous examinerons le processus d'élaboration du « Programme Chili Solidaire », nous décrirons ses composantes, nous rendrons compte de quelques-uns de ses résultats, et nous étudierons quelques-unes de ses conséquences institutionnelles et relationnelles entre les divers acteurs qui y participent. Finalement, nous concluons par une évaluation du programme.

6. L'équipe des chercheurs était constituée de: Raúl Urzúa (Directeur), Antonieta Surawaski (Coordinatrice), Julieta Palma, Julia Cubillos et Dante Castillo (chercheurs assistants), Lorenzo Agar et Miguel Angel Ruz (consultants techniques). Pour obtenir une version complète de cette étude de cas, voir: www.ciudadania.uchile.cl

2. La politique sociale et la lutte contre la pauvreté : le cas du Chili

2.1

Les politiques sociales avant 1973

Les historiens sont d'accord avec le fait que ce que l'on a appelé la « question sociale », c'est-à-dire les fortes manifestations sociales dérivées des processus naissants d'urbanisation et d'industrialisation et l'apparition d'une force de travail salariée, a été le sujet social prédominant durant le premier quart du xx^e siècle. La présence d'une classe émergente de travailleurs a été accompagnée par la création d'organisations appelées à défendre leurs intérêts, à discuter avec les diverses factions politiques des conditions de vie des travailleurs et à organiser des grèves fréquentes et des mobilisations de rues. Ces premières expressions de ce que l'on appellerait aujourd'hui une citoyenneté sociale ont fait qu'au cours des trois premières décennies du xx^e siècle, des avancées significatives ont eu lieu pour l'approbation de lois protégeant les droits des travailleurs.

À partir des années 1930 et jusqu'au coup d'État de 1973, l'action sociale publique s'était orientée vers deux types de politiques. Le premier comprenait celles qui régulaient les relations et les conditions de travail ainsi que les rémunérations ; le second regroupait les politiques d'éducation, de santé, d'alimentation, de logement et de sécurité sociale. Ces deux types de politiques avaient une orientation clairement universaliste :

elles cherchaient à améliorer les niveaux de bien-être de la population en permettant à tous l'accès à des droits sociaux garantis par des normes légales. Cependant, dans la pratique, comme le dit Fernando Filgueira, l'universalisme recherché a abouti à un « universalisme stratifié », c'est à dire à une universalisation des systèmes de sécurité sociale et à une forte stratification des bénéficiaires, des conditions d'accès, et de la gamme de protection en matière de sécurité sociale⁷. Ce même universalisme stratifié serait en place en Argentine et en Uruguay.

Les groupes bénéficiant de cette politique sociale ont varié d'une part en fonction de ceux qui protestaient, et d'autre part du degré de sérieux accordé par les gouvernements aux protestations sociales. Dans le premier quart du xx^e siècle et jusqu'au début des années 1930, ce sont les groupements ouvriers qui dirigèrent les protestations et bénéficièrent le plus des nouvelles lois. Durant cette période, l'urgence d'un régime parlementaire a été fortement ressentie. La nouvelle Constitution avait été approuvée, mais elle entra seulement en vigueur en 1932 et les partis de tendance conservatrice, qui avaient gouverné durant le xix^e siècle, se virent confrontés à de nouveaux partis politiques, perdant de ce fait en grande partie leur pouvoir.

Après ces changements politiques et bien que le premier gouvernement ait été de centre droit, à la fin des années 1930, des partis du centre et de centre gauche, défendant les droits d'une classe moyenne constituée principalement de « cols blancs », ont assumé le pouvoir. Les pressions corporatistes des organisations de fonctionnaires et, dans une moindre mesure, celles des employés du secteur privé, remportèrent un certain succès pour la reconnaissance – différente de celle des ouvriers – de nouveaux avantages sociaux. « L'universalisme stratifié », auquel nous faisons référence plus haut, s'en trouvait ainsi consolidé.

Durant ces deux périodes, la pauvreté n'a jamais été un thème conduisant à des politiques sociales orientées vers sa suppression ou du moins sa réduction. Cependant, à la fin des années 1940, la migration massive des campagnes vers les villes et en particulier vers la capitale, Santiago

7. Filgueira, Fernando, "El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina. Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada", en Roberts, Brian (editor), (1994), *Ciudadanía y Política Social*, San José de Costa Rica: FLACSO.

du Chili, a mis en évidence des indices de pauvreté et de marginalisation sociale élevés et a été à l'origine de graves conflits sociaux découlant du manque de logements et de travail dans le pays. À la fin des années 1950 et jusqu'au coup d'état de 1973, les protestations rurales se sont unies aux protestations urbaines, donnant naissance à la mise en œuvre de politiques de réformes agraires. La première d'entre elles, sous un gouvernement conservateur, eut peu d'impacts. À l'inverse, celle mise en œuvre par le gouvernement centriste de Frei Montalva a été à l'origine de graves conflits sociaux et politiques qui se renforcèrent sous le gouvernement de Salvador Allende, orienté vers l'établissement d'une République socialiste. Sous ces deux gouvernements, bien que de manière différente, la pauvreté et la marginalisation sociale deviennent un thème central dans le débat public et sont à l'origine de sérieux conflits aussi bien urbains que ruraux.

Bien que schématique, cette esquisse de l'évolution des politiques sociales avant le coup d'état des Forces Armées met en relief deux de leurs caractéristiques qu'il est important de retenir pour ce travail. La première concerne le rôle joué par la citoyenneté sociale. Celle-ci est organisée en syndicats et corporations qui se mobilisent socialement dans le but d'obtenir les plus grands bénéfices possibles pour les membres de ses diverses catégories. La seconde caractéristique concerne le rôle central joué par les gouvernements et les partis politiques qui y participent, tant dans les demandes sociales que dans leur résolution. Ceci montre l'importance majeure qu'avaient ces acteurs institutionnels dans la formulation et la mise en œuvre des politiques sociales.

2.2

Les politiques de lutte contre la pauvreté pendant la dictature militaire (1973-1989)

Ces caractéristiques se sont modifiées de façon radicale avec le changement de modèle économique dominant imposé au Chili par le coup d'état militaire. Le modèle néo-libéral adopté par la Junte peu de temps après la prise du pouvoir, a exigé une diminution des dépenses sociales. Le transfert d'une partie importante des services de sécurité sociale du gouvernement vers le secteur privé est devenu une condition nécessaire, qui se voyait renforcée par les signes de crise de l'État Providence dénoncés par certai-

nes études⁸. En même temps, la priorité a commencé à être donnée à la concentration des dépenses sociales pour des programmes globaux, à la création de programmes compensatoires contre la pauvreté, et à la décentralisation de l'offre du secteur public de services sociaux contre l'extrême pauvreté.

L'intention du gouvernement autoritaire a été de centrer la politique sociale sur l'élimination de l'extrême pauvreté et sur la garantie d'accès à tous, aux biens et services minimaux, la priorité étant toutefois donnée à la santé des mères et des enfants ainsi qu'aux plus pauvres. Il y a effectivement eu des progrès dans l'espérance de vie à la naissance, la mortalité infantile, l'alphabétisation, ainsi qu'au niveau de l'éducation des enfants et des jeunes. Toutefois, le changement radical de modèle économique, l'insécurité du travail, l'approbation de lois sociales pénalisant les travailleurs et la diminution des salaires, aboutirent à une augmentation considérable de la population pauvre.

Une des conséquences, que le gouvernement autoritaire dirigé par Pinochet n'avait pas prévue, a été l'augmentation du nombre d'ONG qui, sous diverses formes, se mirent à remplacer en partie l'action des universités dans l'analyse des problèmes affectant la population pauvre et à coopérer avec diverses organisations de la société civile, cherchant ainsi des alternatives politiques en vue d'obtenir le retour à la démocratie.

Les politiques de lutte contre la pauvreté après le retour à la démocratie (1990)

Les gouvernements de la coalition politique, connues sous le nom de « Concertation pour la Démocratie » (Concertación para la Democracia), ont maintenu l'économie de marché et l'ouverture à la mondialisation adoptées par le gouvernement de Pinochet. Ils l'accompagnèrent d'une série d'autres objectifs établissant ainsi des différences très significatives par rapport au gouvernement antérieur. Sans entrer dans les détails et selon la perspective adoptée pour cette étude, il suffit de signaler que parmi ces objectifs,

figurent ceux visant : la consolidation de la gouvernance démocratique grâce au renforcement de la citoyenneté dans ses dimensions politiques, civiques et sociales, mais en l'ouvrant aussi aux nouvelles revendications citoyennes défendues par les populations indigènes et par les mouvements féministes ; l'obtention d'un développement qui intègre la croissance à l'égalité ; la décentralisation politique et économique ; le renforcement de la participation sociale dans les domaines d'intérêt public.

La suppression ou du moins la diminution significative de la pauvreté dépend du fait que ces objectifs soient remplis tout en étant également en parallèle une condition pour qu'ils soient remplis. D'où l'importance donnée par les gouvernements aux politiques de lutte contre la pauvreté et aux politiques sociales en général.

Les politiques sociales mises en place par les gouvernements démocratiques ont cherché à atteindre deux objectifs principaux. Le premier, qui correspond aux politiques sectorielles, vise à assurer un niveau de services et d'avantages pour toute la population (éducation, santé, logement, sécurité sociale) permettant l'égalité des chances. Le deuxième porte sur « le développement de programmes spécifiques dirigés vers les secteurs pauvres et vulnérables pour que ceux-ci puissent accéder et bénéficier des opportunités fournies par le *noyau central* de la politique sociale ainsi que celles offertes par la croissance de l'économie et de manière plus générale, par le processus de développement »⁹.

En d'autres termes, les gouvernements élus depuis 1990 et au-delà ont essayé de maintenir tant le caractère universaliste des politiques sociales, que des politiques ciblées et des programmes spécifiques orientés vers l'élimination de la pauvreté et l'établissement de l'égalité des chances pour tous. Bien que, comme nous l'avons vu, ce « ciblage » a été introduit par le gouvernement militaire, son application par les gouvernements démocratiques qui ont suivi a ajouté aux secteurs pauvres de nouveaux groupes de destinataires, en fonction de leurs situations particulières de discrimination et d'exclusion sociale. Pour tous ces groupes prioritaires, des politiques et des programmes multisectoriels intégrés ont été formulés.

9. Raczynski, Dagmar, "Políticas Sociales y de Superación de la Pobreza de Chile", Centro de Política Social para América Latina Documento Electrónico : www.utexas.edu/colal/ll/center/claspo.

L'exécution de ces mesures a rendu nécessaire l'augmentation des dépenses publiques et des impôts, en particulier dans les domaines de l'éducation, de la santé et des nouveaux programmes destinés aux groupes prioritaires. En même temps, de nouvelles institutions publiques orientées principalement vers la lutte contre la pauvreté, la formulation et la mise en œuvre de politiques sociales ont été créées¹⁰.

Les mesures effectuées par la Encuesta de Caracterización Socio-económica Nacional (CASEN)¹¹ montrent que durant les années 1990, il y a eu une réduction soutenue du taux de pauvreté et en particulier du taux d'indigence¹².

En effet, tandis que le nombre des pauvres a diminué, passant de 25,7 % de la population en 1990 à 17,5 % en 1996 et à 14,9 % en 2000, la population indigente, elle, a davantage régressé, passant de 12,9 % en 1990 à 5,7 % en 1996. Cependant, entre 1998 et 2000, le pourcentage de la population indigente s'est stabilisé.

L'information relative à l'évolution de la pauvreté et de l'indigence durant la décennie 1990-2000 a été un signal d'alarme pour les responsables de l'exécution des politiques. Le besoin de corriger les erreurs, mais aussi de revoir les hypothèses et les cadres conceptuels utilisés jusqu'à présent était devenu indispensable.

10. Les plus importantes de ces institutions sont les suivantes: Ministère de la Planification et de la Coopération (MIDEPLAN), Institut National de la Jeunesse (INJUV), Service National de la Femme (SERNAM), Corporation Nationale Pour le Développement Indigène (CONADI), Fond National pour le Handicap (FONADIS), Fond de Solidarité et d'Investissement Social (FOSIS).
11. L'enquête CASEN est réalisée périodiquement depuis 1985 par le MIDEPLAN, celle de 2003 étant la dernière version disponible. Le cadre de l'échantillonnage se base sur les Censos de Población y Vivienda (recensement de la population et des logements), précédant immédiatement l'enquête. Elle concerne la population habitant dans des foyers privés. Pour plus d'informations, voir: Gobierno de Chile, Ministerio de Planificación y Cooperación, Serie CASEN 2003, Volumen 1: Pobreza, Distribución del Ingreso e Impacto Distributivo del Gasto Social, Agosto 2004.
12. Le seuil de pauvreté est déterminé par le revenu minimum nécessaire à une personne pour couvrir le coût d'un panier minimum individuel en vue de satisfaire les besoins alimentaires et non alimentaires. Le seuil d'indigence est le revenu minimum nécessaire d'une personne pour couvrir seulement le panier alimentaire.

3. Vers une maîtrise de l'extrême pauvreté : le Programme Chili Solidaire

3.1

Le processus de construction du système

Le pouvoir exécutif a été le premier à réagir devant cette interruption de la diminution de la population indigente et a demandé, en mai 1999, par l'intermédiaire du Comité ministériel compétent pour les affaires sociales, au ministère de la Planification, chargé des enquêtes CASEN, de faire une étude sur la situation des familles au Chili, sur la base de l'enquête CASEN de 1998. Le rapport établi a mis en évidence les caractéristiques distinguant les familles indigentes des familles pauvres mais non indigentes, ainsi que de ceux qui vivent au-dessus du seuil de pauvreté. Le point le plus préoccupant mis en avant par ce rapport a été que les foyers indigents avaient non seulement des revenus autonomes, mais également des subsides de l'État inférieurs à ceux des foyers pauvres non indigents. En d'autres termes, ces subsides étaient mal répartis et les politiques publiques de lutte contre l'extrême pauvreté devaient être réorientées.

Une nouvelle stratégie contre l'extrême pauvreté

À partir de ces antécédents, en 2000, alors que le gouvernement du Président Lagos était depuis peu au pouvoir, la Division Sociale du Ministère de la Planification se chargea de concevoir une stratégie d'intervention

globale en faveur des familles en situation d'extrême pauvreté. Un Groupe de Travail, auquel ont participé des experts de divers organismes de l'État impliqués, a donc été organisé. Son objectif était de mettre au point une stratégie d'intervention globale et intersectorielle qui devait remplir trois conditions: a) offrir des services au lieu d'attendre qu'on les demande, b) travailler en réseau, c) considérer la famille comme seul domaine d'intervention.

Ces nouvelles conditions ont constitué un changement par rapport aux politiques antérieures de lutte contre la pauvreté. Autre changement important, l'ouverture au savoir et aux expériences des ONG et des gouvernements des communes locales. Comme il a été dit précédemment, sous le gouvernement militaire, les ONG se sont multipliées. Bien que, lors du retour à la démocratie, beaucoup d'entre elles ont cessé d'exister ou ont réorienté leurs activités vers d'autres champs d'action, certaines ont continué à mener des actions contre la pauvreté.

Par ailleurs, certains gouvernements locaux avaient mis en place avec succès des programmes innovants contre la pauvreté. Le Groupe de Travail a pris en compte ces expériences et a inclus leurs responsables dans la conception de la Stratégie d'Intervention Intégrale en faveur des familles en situation d'extrême pauvreté. Cette intégration a été facilitée par le fait qu'un des programmes locaux contre la pauvreté ayant connu le plus grand succès (celui de la Municipalité de La Florida, appelé Programme d'Actions Intégrées pour les familles en situation d'extrême pauvreté - PAI) avait été dirigé par la personne nommée Directrice du Groupe de Travail chargé de proposer cette stratégie.

Outre le fait de tirer des leçons des erreurs des programmes antérieurs de lutte contre l'extrême pauvreté et de profiter de la connaissance et des expériences des administrations communales et des ONG, le Groupe de Travail a utilisé, pour donner à sa proposition toute sa consistance, un cadre théorique dans lequel il a été possible d'intégrer trois optiques complémentaires largement utilisées dans les travaux universitaires sur la pauvreté: celle du capital social, celle des réseaux sociaux et celle de l'intervention en période de crises. Avec la première optique, on a cherché à analyser de façon exhaustive les ressources et les possibilités dont disposent les personnes pour faire face aux processus de promotion et de développement. La seconde optique a mis l'accent sur l'effet de synergie

résultant de la combinaison de différentes ressources. Enfin, l'optique de l'intervention en période de crise a conduit aux interventions thérapeutiques de courte durée, destinées à éliminer les facteurs qui bloquent ou diminuent la capacité d'action d'une famille.

Le travail conjoint des experts du gouvernement national, des communes et des ONG a permis de remettre au Secrétariat Général de la Présidence, durant les cent premiers jours du gouvernement Lagos, la Stratégie d'Intervention Intégrale en faveur des familles en situation d'extrême pauvreté.

L'élaboration du *Programa Puente*

L'objectif général de cette stratégie est de générer les opportunités et de fournir les ressources qui permettent aux familles en situation d'extrême pauvreté de récupérer ou d'avoir accès à un niveau de capacités personnelles suffisant pour résoudre les problèmes de leur environnement personnel, familial, communautaire et institutionnel. La première application concrète a été l'élaboration et la mise en œuvre d'un projet pilote permettant de rendre opérationnelle cette stratégie. La responsabilité de la formulation d'un projet appelé *Programa Puente* a été confiée au FOSIS (Fondo de Solidaridad e Inversión Social), organisme d'État créé en 1990 ayant pour mission de financer des plans, des programmes, des projets et des activités spéciales de développement social contribuant essentiellement à la maîtrise de la pauvreté. La personne chargée de diriger l'élaboration de ce projet était celle qui dirigeait la Division Sociale du ministère de la Planification au moment de la conception de la stratégie. Elle était également Directrice des programmes du FOSIS. Le *Programa Puente* a été conçu en 2001, pour être ensuite mis en œuvre, au niveau national, entre 2002 et 2005.

La direction du Budget du ministère des Finances, chargée de veiller au bon emploi des finances publiques, a fait des observations et s'est opposée à une mise en œuvre initiale au niveau national. C'est seulement suite à deux rejets qu'elle accepta finalement de financer, pour une période d'un an, un programme pilote dans quatre régions du pays, avec la possibilité de l'étendre une fois ses résultats évalués. Le *Programa Puente*, partie essentielle du Programme Chili Solidaire, a débuté en janvier 2002 et a continué jusqu'en 2005.

Les caractéristiques du *Programa Puente* seront mentionnées plus loin, dans la description de l'ensemble du Programme Chili Solidaire. D'une façon générale, l'hypothèse sur laquelle s'appuie ce programme est que les personnes en situation d'extrême pauvreté, exclues des réseaux sociaux et d'assistance existants, peuvent atteindre une qualité de vie adaptée en développant un ensemble de capacités et d'aptitudes sociales. C'est ainsi avant tout un programme de soutien psychologique aux familles indigentes.

Le ministère des Finances et la protection sociale des indigents

Parallèlement à la conception et à la mise en œuvre du *Programa Puente*, la direction du Budget du ministère des Finances a travaillé à l'élaboration et à la mise en œuvre d'un système de protection sociale pour la population la plus pauvre. Ce qui était recherché dans ce cas était une meilleure coordination des prestations sectorielles et thématiques, l'application de critères homogènes de concentration et de sélection des bénéficiaires pour éviter le doublement des efforts et, en définitive, l'optimisation des dépenses publiques destinées aux plus pauvres.

Cette recherche s'est faite avec les conseils de la Banque mondiale. Les composantes du nouveau système recherché comprenaient les éléments suivants: 1. la famille comme unité bénéficiaire et unité d'intervention, 2. un système interconnecté de prestations (« le guichet unique »), 3. une institutionnalisation de base pour l'action, 4. un système d'information avec des bases de données reliées entre elles pour contrôler le fonctionnement du système.

À la demande de la direction du Budget, la Présidence de la République a convoqué en avril 2002 un séminaire pour discuter du projet; les organisations de recherche et les consultants rattachés au gouvernement et à l'opposition, les ministres d'État et les bureaux du gouvernement traitant le sujet, le Président de la République et ses conseillers y ont assisté. Au cours de la discussion, la faisabilité d'un projet relatif à l'élimination de l'extrême pauvreté a été soulignée. Le point de désaccord a porté sur la stratégie à adopter pour l'aborder. Les opinions divergeaient entre ceux qui proposaient de compléter les revenus des indigents par des bons et ceux qui étaient partisans du renforcement de leurs capacités, tels que cela était proposé par le *Programa Puente*.

Vers une politique contre l'indigence

Malgré cette divergence, le séminaire a mis en évidence l'existence d'un consensus autour du diagnostic du problème et de la faisabilité d'une intervention. Ce consensus, ainsi que l'existence de programmes pilotes en cours, ont eu assez d'influence pour que le Président de la République décide d'engager une politique sur ce sujet, de demander au FOSIS davantage d'information sur le *Programa Puente* et à la direction du Budget d'améliorer son projet de système de protection sociale.

Pendant que les bureaux gouvernementaux travaillaient à la réalisation de ce qui avait été demandé par le Président de la République, une ONG très active et prestigieuse dans le domaine des politiques sociales (« Asesorías para el Desarrollo ») organisa un atelier de discussions sur la protection sociale et la pauvreté, auquel ont assisté les experts du MIDEPLAN et de la direction du Budget, des universitaires et des experts d'autres ONG. La réunion a joué un rôle important pour parvenir à un rapprochement des positions et, en définitive, pour qu'une équipe constituée d'experts du MIDEPLAN, du FOSIS, de la direction du Budget et des conseillers du Président achève à temps le texte de ce que l'on a appelé « Le Programme Chili Solidaire », de telle sorte que le Président de la République puisse l'annoncer lors de son discours inaugural de la session ordinaire du Congrès National (21 mai 2002).

3.2

Les principales composantes du Programme Chili Solidaire

Le Programme Chili Solidaire se définit comme « un système de protection sociale pour les familles en situation d'extrême pauvreté, combinant des éléments d'assistance et de promotion à partir d'une perspective d'intégration »¹³. Ce système est centré sur la famille en tant qu'unité d'intervention et considère l'extrême pauvreté comme un problème multidimensionnel qui n'est pas seulement dépendant d'un manque de ressources financières

13. La description du Programme est avant tout basée sur : MIDEPLAN, « Sistema Chile Solidario » ; Gobierno de Chile, Ministerio de Planificación y Cooperación ; Julio de 2002.

mais aussi d'un faible capital humain et social et d'une grande vulnérabilité devant les événements qui affectent les familles (maladies, accidents, retraite, entre autres).

Son objectif est d'intégrer les familles qui vivent en situation d'extrême pauvreté ou d'indigence au réseau de protection sociale de l'État, se fixant comme objectif de donner une couverture sociale à l'ensemble des 225 000 familles indigentes existant au Chili en 2000¹⁴. Les familles sont sélectionnées à partir des informations fournies par la Fiche CAS-2¹⁵ et ont été incorporées au système de manière progressive depuis 2002 jusqu'à ce jour. Une fois sélectionnées, les familles sont contactées et invitées à participer au Programme. Celles qui acceptent l'invitation signent un « contrat familial » d'amélioration de leurs conditions de vie, contrat dans lequel on définit l'engagement pris entre le gouvernement – qui assume la responsabilité de mettre au service de la famille un ensemble d'appuis et de ressources – et la famille, qui, de son côté, s'engage à travailler pour surmonter ces aspects de grande précarité et de besoins tels qu'ils ont été définis, en utilisant les opportunités offertes par le réseau social.

Pour pouvoir intervenir, un ensemble de sept paramètres (ou « piliers de vie de la famille ») est pris en compte : identité, santé, éducation, dynamique familiale, aptitudes, travail, revenus. Pour chacun de ces paramètres, 53 conditions minima de qualité de vie ont été identifiées. On estime qu'une famille surmonte sa situation d'indigence quand elle arrive à satisfaire à ces 53 conditions minima.

Le système comprend quatre composantes :

1. l'appui psychosocial (réalisé grâce au *Programa Puente* du FOSIS). Il consiste en un accompagnement personnalisé de la part d'un profession-

14. Selon les données fournies par la Encuesta CASEN pour cette même année.
15. La fiche CAS-2 est un instrument destiné à stratifier socialement les familles qui font une demande d'aides sociales, ce qui permet de donner la priorité et de sélectionner les bénéficiaires des différents programmes sociaux, principalement pour les subsides de l'État. Cette fiche s'applique à tous les résidents du logement où vit la personne qui sollicite le subside. Sa durée de validité est de deux ans et une fois ce délai passé, l'information doit être actualisée. Le système de stratification est basé sur le calcul d'un pointage qui varie entre 350 et 750 points approximativement. L'obtention d'un pointage inférieur est associé à une situation de carence et de besoins majeurs non satisfaits. Pour réaliser le calcul on utilise 13 variables, regroupées en 4 rubriques : logement, éducation, occupation, revenu-patrimoine. Le pointage obtenu est différent pour chacune des familles qui habitent à l'intérieur d'un même logement. (Source : page web MIDEPLAN).

nel ou d'un technicien, au moyen d'un calendrier de visites périodiques à chaque domicile. Le rôle fondamental de ce professionnel, appelé « Soutien familial », est d'établir le lien entre les familles et les réseaux publics ou privés de promotion sociale. Cet accompagnement dure 24 mois et devient un stimulant pour renforcer les capacités du noyau familial.

2. le bon de protection pour la famille: cet avantage en argent est conditionné par le bon accomplissement du contrat familial signé avec chaque famille; il est remis de préférence à la femme chef de famille ou à la compagne du chef de famille. Le bon est versé selon des montants décroissants au cours des 24 mois de participation au programme.

3. les subsides financiers garantis: les 225 000 familles intégrées au « Système » ont la garantie du versement des prestations financières traditionnelles auxquelles elles ont droit en raison de leurs conditions familiales.

4. l'accès préférentiel aux programmes de promotion sociale, aux prestations de travail et de prévision.

Le ministère de la Planification et de la Coopération – MIDEPLAN – est l'institution responsable du bon fonctionnement du « Programa Chile Solidario ».

La composante appui psychosocial est mise en œuvre au niveau des communes à travers le *Programa Puente* du FOSIS. Ce programme fonctionne, sous réserve de l'accord préalable de la municipalité, dans toutes les communes du pays où résident les 225 000 familles en situation d'extrême pauvreté. Pour cela, une convention aux termes de laquelle le FOSIS confie l'exécution du *Programa Puente* à la municipalité est signée; son objectif est d'installer dans la commune une Unité d'Intervention Familiale (UIF), coordonnée par la mairie et à laquelle s'inscrit un ensemble de professionnels et/ou de techniciens qui remplissent la fonction de « Soutien familial ».

Une fois que la couverture annuelle des familles qui participent au programme a été étudiée, on détermine le nombre de Soutiens familiaux qui seront nécessaires. Une partie d'entre eux proviennent des institutions publiques locales, essentiellement de la zone sociale ou communautaire de la municipalité (les soutiens locaux), l'autre partie étant fournie par le FOSIS (soutiens additionnels), dans le cas où les premiers seraient en nombre insuffisant. Ces derniers, à la suite d'un concours public dans la commune concernée, font l'objet d'un contrat rédigé d'un commun accord entre le coordinateur de l'UIF et le représentant du programme FOSIS.

Le travail de chaque UIF s'appuie au niveau local sur ce que l'on appelle le Réseau Local d'Intervention. Il est convoqué par la municipalité et est composé des représentants de toutes les institutions et organisations, publiques ou privées, qui offrent des services ou des prestations aux familles en situation de pauvreté. Dans ce cas, la coordination du programme agit au niveau local, l'articulation des services publics aux niveaux provincial et régional étant complémentaire et à la disposition des réseaux locaux. Pour cette raison, dans les communes où il n'y a pas d'offre disponible pour résoudre l'une ou l'autre des 53 conditions minima, il revient aux niveaux provincial et régional d'activer les ressources nécessaires pour répondre à cette demande.

Il est intéressant de mentionner que le programme, développé par le pouvoir exécutif avec l'assistance des organismes techniques non gouvernementaux, n'a pas nécessité pour son approbation de discussion préalable au Congrès National, du fait qu'il n'impliquait ni la promulgation d'une loi organique ni de changements institutionnels ou législatifs significatifs. À partir de là, en prenant en compte l'extrême priorité que lui avait donnée le Président de la République, le Programme Chili Solidaire a été mis en œuvre dès qu'il a été approuvé par ce dernier. Cependant, une fois lancé, pour mieux faire connaître son contenu, le Programme a été envoyé pour discussion et approbation au Congrès. Il a fait l'objet d'une loi de la République en date du 17 mai 2004.

Les changements institutionnels et relationnels dans le secteur public découlant du Programme Chili Solidaire

L'exécution du Programme Chili Solidaire a exigé des changements institutionnels et relationnels de la part des organismes gouvernementaux. Comme il a déjà été dit, le MIDEPLAN est le ministère chargé du Programme, répondant au Président de la République et l'informant directement. La gestion et la supervision du fonctionnement du Programme sont assurées par un Secrétariat Exécutif composé du secrétaire général et d'environ huit personnes, toutes professionnelles. Cette nouvelle tâche a obligé le MIDEPLAN à ajouter à ses fonctions régulières d'évaluation de

projets, les autres fonctions de coordination et gestion du Programme Chili Solidaire. Pour ce faire, il a fallu nommer au moins un professionnel dans chacune des régions comme responsable de la coordination, du contrôle de l'exécution du Programme ainsi que du maintien des contacts avec le *Programa Puente* régional et les différents organismes publics chargés d'offrir les services aux familles participant au Programme Chili Solidaire.

De son côté, le FOSIS est l'organisme d'exécution du *Programa Puente* tant au niveau central qu'aux niveaux régional et communal. Pour les deux premiers niveaux, cette tâche est assumée directement par le FOSIS. Dans les communes, la mise en œuvre du *Programa Puente* est de la responsabilité de l'UIF à laquelle il a déjà été fait référence et qui est établie moyennant une convention entre le FOSIS et la municipalité concernée. Comme cela s'est passé pour le MIDEPLAN, la participation du FOSIS dans le Programme en tant que responsable du *Programa Puente* a imposé une redéfinition des priorités et un ajustement de son organisation interne pour pouvoir satisfaire à ses nouvelles tâches. Dans la mise en œuvre du Programme, l'adéquation des rôles entre le MIDEPLAN et le FOSIS n'a pas été sans heurts, provenant au moins en partie des différences historiques sur le plan culturel et organisationnel des deux institutions. En effet, le manque d'expérience du MIDEPLAN dans la mise en œuvre de programmes de maîtrise de la pauvreté et sa faiblesse initiale en termes d'organisation et de ressources humaines pour mener à bien cette opération a contrasté avec la vaste expérience du FOSIS dans ce domaine. Raison pour laquelle ses membres ont revendiqué la direction du processus de création et d'exécution du Programme Chili Solidaire.

Aux défis antérieurs, il convient d'ajouter le fait qu'il a été nécessaire d'établir un réseau multisectoriel de prestations. Pour cela, le Programme a dû passer aux échelons national et régional des conventions permettant de lier les prestations des organismes et des ministères avec ses structures de mise en œuvre, afin de les faire coïncider avec les besoins des familles participantes. Arriver à un accord sur les termes de ces conventions a impliqué l'acceptation de nouvelles procédures, de changements dans les critères de définition et de concentration des bénéficiaires, de redistribution ou d'augmentation des dépenses, de création de soutien en organisation et en ressources humaines pour assurer une bonne prestation des services.

Cependant, les problèmes majeurs n'ont pas été d'aboutir à des accords pour constituer un cadre normatif d'action, mais ils ont concerné plutôt les processus de mise en action eux-mêmes. En effet, la mise en œuvre est apparue comme un problème critique à divers niveaux. Au niveau central d'abord, les ministères et les services publics ont dû adapter ou créer les normes et les programmes pour garantir l'accomplissement des conditions minima établies par le *Programa Puente* comme indicateurs de la capacité de maîtrise de l'indigence. Au niveau régional ensuite, le MIDEPLAN et le FOSIS ont dû coordonner et contrôler l'établissement des normes qui règlent les processus et résoudre les engorgements éventuels lors de l'exécution. Au niveau local enfin, les municipalités ont dû définir les procédures qui permettent aux bénéficiaires d'accéder par eux-mêmes à l'ensemble des services et des programmes et parviennent ainsi à remplir les conditions minima.

À ce même niveau local, il existe des différences entre les « Soutiens familiaux » selon qu'ils font partie du personnel permanent de la mairie ou qu'ils ont fait l'objet d'un contrat spécial fixant le déroulement de leur tâche. Les premiers appartiennent à l'équipe municipale et dédient seulement un temps limité à leurs tâches de soutien aux familles qui participent au Programme. Ce sont des personnes d'environ quarante ans ou plus, moins engagées « idéologiquement » dans le Programme et avec une orientation davantage bureaucratique. Les seconds sont des professionnels ou des jeunes techniciens motivés pour ce type d'activités, leurs contrats n'étant pas à durée indéterminée et leur prolongation dépendant de l'évaluation de leur travail par les responsables du Programme.

Dernier point sur le sujet, la mise en marche du Programme Chili Solidaire a rendu nécessaire l'établissement d'indicateurs de performance, ce qui a exigé un renforcement assez lourd du parc informatique pour transmettre, stocker et traiter les informations sur le fonctionnement du Programme et la situation des bénéficiaires. Lors des entretiens que nous avons réalisés, nous avons constaté la valeur et l'importance donnée à l'existence et à l'usage des systèmes d'information du Programme. Cependant, au niveau local, il y a eu des critiques et on note des difficultés par rapport au fonctionnement et l'emploi de ces systèmes. La critique la plus sérieuse a porté sur le fait que, l'instance locale étant celle qui fournit l'information, il ne lui est pas permis d'utiliser la base de données des bénéficiaires au niveau communal; elle doit donc demander les rapports correspondant au bureau central.

En termes plus généraux, le processus d'élaboration et la mise en marche du Programme Chili Solidaire a mis en évidence des tensions à la fois entre les secteurs et à l'intérieur de ces derniers, ainsi qu'entre le gouvernement central, représenté par le MIDEPLAN et les gouvernements locaux, c'est-à-dire les mairies. Ces tensions ont en partie pour origine les différences de culture des organisations, mais aussi les conflits de pouvoir entre institutions et personnes : défense des champs d'action, disputes pour l'obtention des ressources, rivalités personnelles pour la direction, tentatives des gouvernements locaux d'utiliser politiquement le Programme, ou au contraire, oppositions à ce que certains acteurs considèrent comme des ingérences qui affectent le développement des activités propres de la municipalité, etc. Cependant, l'expérience des deux années antérieures et la promulgation de la loi « Chile Solidario » et son règlement d'application, dans lequel les normes de procédure sont clarifiées et formalisées, ont contribué à faciliter la gestion des équipes communales, les tensions entre MIDEPLAN et FOSIS¹⁶ se trouvant ainsi en grande partie résolues.

3.4

Les résultats du Programme

Au début de la quatrième année d'exécution du Programme Chili Solidaire et du *Programa Puente*, on dispose de l'information nécessaire pour connaître l'état d'avancement par rapport aux objectifs fixés. Même si ces données ne constituent pas en soi une évaluation des résultats et des réalisations finales du Programme, elles présentent quelques tendances relatives au degré d'exécution des objectifs de couverture (pourcentage de familles contactées, niveaux de rejet et d'interruption des familles participantes), le taux de sortie, le succès du projet et le pourcentage de résultats pour chacun des sept paramètres considérés comme les piliers de la vie d'une famille.

Le Programme Chili Solidaire, comme nous l'avons déjà signalé, cherche à travailler avec toutes les familles en situation d'indigence. L'objectif

16. Parmi les changements récents de procédure, se trouve la création d'une page web pour tous les chefs des UIF, avec les données complètes des familles participantes. Avec ces données, les UIF peuvent faire toutes les analyses qu'elles considèrent nécessaires pour faciliter la gestion, sauf transmission d'information sur les personnes. Il est probable que cette restriction soit également supprimée en 2005.

de couverture fixé par le pays est de 214 518 foyers, qui doivent être incorporés au système entre 2002 et 2005. L'information disponible au 31 août 2004 nous signale que sur ce chiffre, 128 007 foyers avaient été contactés, soit un niveau de contact équivalent à 59,6 %. Pour aboutir à cette couverture, on comptait à cette même date un total de 2 410 Soutiens familiaux, répartis entre toutes les communes du pays, avec une moyenne de 53 familles servies par chaque Soutien familial¹⁷.

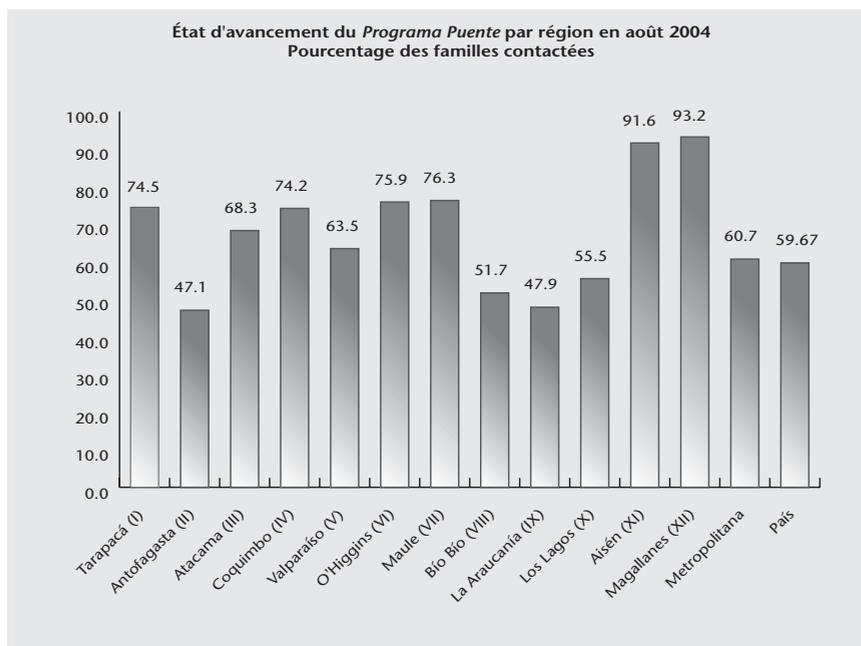
Au niveau régional on enregistre quelques différences à ce sujet¹⁸. Comme on peut le voir dans le tableau page 29, deux des treize régions du pays montrent un degré élevé d'avancement, avec des chiffres supérieurs à 90 % de familles contactées (par rapport à la couverture totale). En revanche, d'autres régions arrivent à peine à des niveaux d'avancement proches de 50 %.

Pour sa part, le taux de non participation des familles contactées, à savoir celles qui ayant été invitées à participer au programme ont décidé de ne pas le suivre, est de 5,2 % au niveau national. Sur ce point, on enregistre de grandes variations entre les régions, avec des taux qui vont de 2,7 % à 10,9 %. Le taux d'interruption des familles participantes est de 4,8 % au niveau national et de la même façon que pour le taux de non participation, il existe des variations importantes entre les différentes régions¹⁹.

17. Source: statistiques publiées sur la page web du *Programa Puente*, en date du 31 août 2004. <http://www.chilesolidario.gov.cl/publico/estadisticas.php>

18. Pour le moment nous ne sommes pas en possession d'études qui permettent d'expliquer l'état d'avancement inégal observé dans les différentes régions du pays, raison pour laquelle nous nous limiterons seulement à une référence générale à ce type de données.

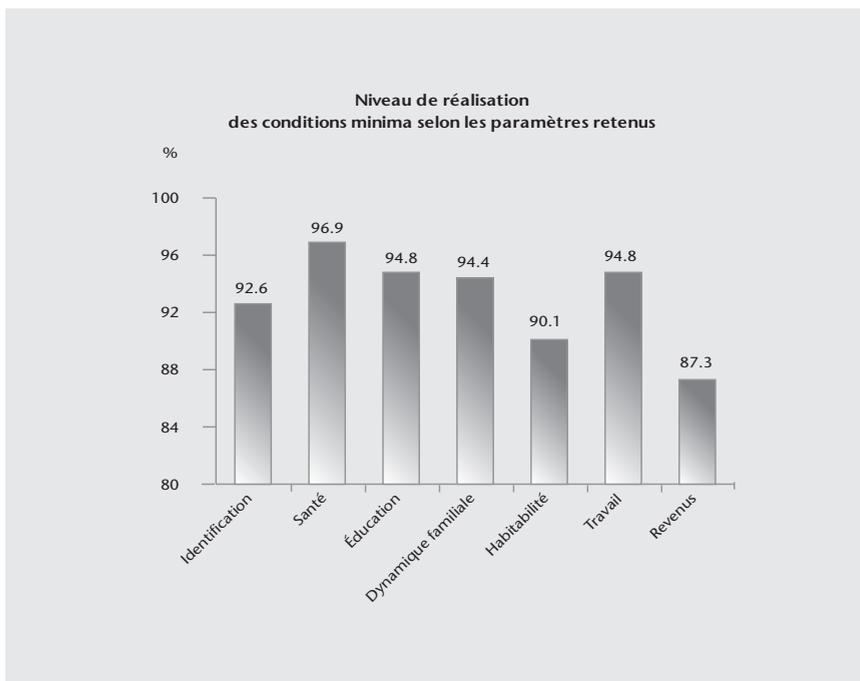
19. Source: Comptabilité de 2004. Élément du soutien psychosocial. Fonds de solidarité et investissement social – FOSIS.



Considérant le temps passé depuis le lancement du programme, le taux de sortie est relativement bas, atteignant 13,5 % pour tout le pays. De son côté, le taux de sortie positif à l'intérieur de ce groupe est de 75 %, avec des différences régionales qui vont de 66,4 % à 99,5 %.

Finalement, il convient de présenter quelques données sur l'efficacité obtenue dans la réalisation des conditions minima fixées par le Programme, qui, pense-t-on, une fois atteintes, rendraient compte de la bonne maîtrise des conditions d'indigence d'une famille.

L'exécution des conditions minima est en général élevée. Celles qui sont regroupées dans le domaine santé sont celles qui montrent le plus grand degré de réalisation, suivies par les autres appartenant aux domaines éducation et dynamique familiale. Celles qui montrent les niveaux de réalisation les plus bas sont les domaines habitabilité et revenus. Les variations entre les différents domaines doivent être comprises non seulement en termes de plus ou moins grand succès de l'intervention, mais aussi en considérant le caractère très hétérogène des 53 conditions minima définies par le programme. D'un côté, elles ont un niveau de difficultés assez variable comme par exemple, l'aboutissement d'une démarche (obtenir ses papiers d'identité), un changement d'attitudes des personnes (existence



de pratique de conversations au sein de la famille) y compris un changement dans le contexte dans lequel vivent les familles (environnement assaini). De l'autre, l'offre publique disponible pour la réalisation de ces conditions minima, bien souvent, ne parvient pas à couvrir l'augmentation de la demande générée par ce nouveau programme ou tout simplement n'existe pas.

En bref et selon l'information disponible, le Programme montre un degré d'avancement important dans la mesure où il a bien atteint les familles en situation d'extrême pauvreté dans toutes les régions du pays, joint à un faible taux de rejet et d'interruption. Toutefois, en ce qui concerne la sortie des familles et au succès de cette sortie, l'avancement est moindre. L'exécution des conditions minima est en général élevée, avec de légères variations qui répondent à la difficulté évidente que représente leur réalisation tant pour les familles que pour l'État.

4. Conclusions et suggestions politiques

Pour terminer ce rapport, nous ferons une analyse du Programme Chili Solidaire sous l'angle de sa contribution à la réussite de deux des objectifs macro politiques qui, comme nous l'avons dit avant, ont orienté les gouvernements de la Concertation : la croissance équitable et la consolidation démocratique moyennant le renforcement de la participation sociale et de la citoyenneté active.

Comme antécédent, il est nécessaire de rappeler quelques-uns des aspects les plus généraux du système politique chilien qui affectent directement les processus de décision. Le premier est que, excepté durant la courte période 1890-1925 au cours de laquelle fut adopté le régime parlementaire, le pouvoir politique a été et continue à être entre les mains de l'Exécutif et plus concrètement entre celles du Président de la République. Un second aspect à prendre en compte est que depuis le milieu des années 1960, l'administration technique – et bureaucratique – liée à la Présidence de la République et à ses divers ministères joue un rôle de conseil important dans le processus de prise de décision. Ce rôle prend tout son poids au ministère des Finances, celui-ci étant l'organe de l'Exécutif avec lequel tous les autres services doivent négocier leur propre budget.

Le Président actuel, Ricardo Lagos, a formé deux équipes d'experts qui travaillent en relations directes avec lui, l'une qui se consacre aux conseils sur les stratégies politiques à suivre, l'autre chargée de le conseiller sur les politiques publiques particulières. Dans le cas du Programme Chili Solidaire, les deux équipes ont coopéré.

Le système de prise de décisions par la Présidence varie en fonction de plusieurs facteurs : le thème et le champ de la politique publique, les intérêts des acteurs impliqués, s'il faut ou non une approbation légale par le Congrès National ou si la mise en œuvre peut se faire par l'Exécutif sans besoin de discussion et d'ap-

probation par le pouvoir législatif, etc. Ainsi, du fait de l'existence d'une structure formée par les deux équipes déjà mentionnées agissant comme soutien permanent à l'appui de prise de décisions, la gestion de chaque politique spécifique peut impliquer une combinaison particulière dans laquelle interviennent selon les cas, des acteurs différents: le Président, ses conseillers personnels, d'autres équipes ad hoc de conseillers et d'experts, les ministres d'État, le personnel technique des ministères concernés, des groupes d'intérêts, les acteurs sociaux, les spécialistes techniques des cabinets de consultants, l'université ou les ONG.

Dans le cas du Programme Chili Solidaire, l'importance du thème pour le gouvernement et pour la Concertation des partis qui l'appuient a conduit le Président de la République à intervenir directement dans les étapes critiques du processus d'élaboration. En plus du Président et de ses deux équipes de conseillers, ont participé à ce travail des cabinets de consultants et de conseils liés au gouvernement et à l'opposition, des ministres d'État, des techniciens du gouvernement et des services publics ayant des responsabilités dans ce domaine, des fondations et des ONG.

Comme on l'a vu clairement dans les paragraphes précédents, l'initiative d'établir un système de protection sociale pour les familles en situation d'extrême pauvreté est venu du gouvernement lui-même et des équipes techniques, comme une réaction face à la stagnation des indicateurs d'indigence et non comme une réponse aux demandes sociales émanant des citoyens. Elle résulte de l'interaction entre des acteurs très divers, mais qui partageaient le fait d'occuper des charges techniques de direction dans des organismes publics ou d'appartenir à des cabinets de consultants, des universités et des ONG. La grande majorité d'entre eux avaient une expérience dans l'étude et la conduite de politiques sociales. Raison pour laquelle ils participèrent à l'élaboration du Programme Chili Solidaire, en s'appuyant sur leurs propres apprentissages des facteurs de succès ou d'échec d'autres politiques sociales, ainsi que sur leurs préférences idéologiques²⁰.

20. Nous reprenons ici les apports des politiques publiques réalisées par, entre autres, Sabatier et Jenkins-Smith (1993) *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, Co.: Westview Press; Sabatier, Paul A. (1998), "The Advocacy Coalition Framework: revisions and Relevance for Europe", *Journal of European Public Policy*, Mars 1998; Jobert, Bruno, (2004), *Estado, Sociedad, Políticas Públicas*, Santiago de Chile: Chaire UNESCO en politiques publiques; Muller, Pierre (2000), "L'analyse cognitive des politiques publiques: vers un sociologue politique de l'action politique", *Revue Française de science politique*, vol. 50, n° 2; Jobert, B. et Muller, P. (1987). *L'État en Action*, Paris: PUF.

Très tôt dans le processus d'élaboration du nouveau programme, les alternatives sur les modalités à suivre pour arriver à une société plus équitable restèrent limitées à deux grandes coalitions : celle de ceux qui préféreraient une optique d'assistance et celle de ceux qui donnaient plus d'importance à une optique promotionnelle. Cependant, ces deux coalitions ont été d'accord sur le fait que la pauvreté est un problème multidimensionnel dans lequel l'absence de revenu financier suffisant pour satisfaire les besoins de base est seulement un des facteurs définissant l'extrême pauvreté. Il faut en effet y ajouter le faible capital humain et social et la grande vulnérabilité familiale aux problèmes comme la maladie, les accidents ou le manque de travail. Cette définition commune de la pauvreté a permis aux deux alternatives d'être incluses dans le Programme.

L'alternative promotionnelle est représentée surtout par la composante « appui psychosocial », assuré par le *Programa Puente*. La logique de dépassement de l'extrême pauvreté vise dans ce cas à promouvoir la création de capacités dans les différents domaines nécessaires pour améliorer la qualité de vie. En mettant également l'accent sur la promotion, la composante d'accès préférentiel aux réseaux publics et privés d'assistance sociale cherche à orienter vers ce secteur de la population l'offre déjà existante en matière d'emploi, handicaps, prévention de la toxicomanie, éducation, etc.

Pour sa part, le volet assistance se traduit par les composantes financières du système. Le bon de protection à la famille inclus dans le *Programa Puente*, créé pour aider spécifiquement les familles participant au Programme Chili Solidaire a aussi pour but d'apporter de l'assistance. Enfin, l'inclusion dans le Programme Chili Solidaire de subsides financiers garantis, qui existaient déjà avant l'élaboration du projet lui-même, est une autre expression de la dimension d'aide du programme en question.

Comme le montrent les résultats obtenus, la combinaison des composantes promotionnelles avec celles qui relèvent de l'assistance a permis au Programme Chili Solidaire de pouvoir présenter des résultats significatifs en créant les conditions qui permettent aux familles participantes de surmonter leur situation d'extrême pauvreté. En ce sens, des progrès dans la recherche d'une croissance plus équitable ont été réalisés. Néanmoins, la consolidation de ces progrès dépendra de ce que les capacités acquises puissent surmonter par elles-mêmes les inégalités d'opportunités qui continuent à être présentes.

L'origine du Programme Chili Solidaire confirme la tendance que ceux qui ont accès à la connaissance scientifique et technique ont un degré élevé d'influence dans l'élaboration des politiques. Au Chili, comme dans d'autres pays, les décisions ne sont plus maintenant dans les mains des partis politiques ou des parlementaires, mais dans celles du pouvoir exécutif. L'origine du Programme Chili Solidaire et d'autres politiques pose la question de savoir si le Chili est un pays qui a adopté le « modèle technocratique » auquel se référerait il y a déjà plus de trente ans Habermas²¹, modèle dans lequel les décisions politiques doivent s'adapter à ce qui est techniquement possible; ce sont les scientifiques qui signalent les implications, les conséquences et les conditions objectives des ressources et les techniques possibles, à partir desquelles ils élaborent les stratégies et les meilleures règles de contrôle. Le rôle que la direction du Budget du ministère des Finances (ici avec l'appui de la Banque mondiale) a voulu jouer, dans ce cas d'élaboration de politiques comme dans d'autres, se rapproche assez de ce modèle. Cependant, son acceptation conduirait à un type de gouvernement très différent de celui qui est centré sur la participation citoyenne, celui que les gouvernements de la Concertation ont justement rendu possible.

Un des moyens de dépasser la contradiction entre des décisions scientifiques et techniques de politiques de participation sociale et citoyenne se résout dans ce que Carol Weiss a appelé le modèle interactif de relations entre sciences et politiques²².

En accord avec ce modèle, la connaissance scientifique et technique joue certainement un rôle important dans la formulation de politiques, mais les scientifiques et les technocrates sont seulement quelques-uns des nombreux acteurs dont les connaissances, les expériences et les intérêts sont à prendre en compte au moment de la décision. D'où l'idée que le modèle peut seulement opérer avec succès dans un régime démocratique où il y a une citoyenneté qui définit l'agenda public et fait pression pour qu'il devienne un agenda politique.

21. Habermas, J. (1970) *Towards a Rational Society*, Boston: Beacon Press.
22. Weiss, C., Bucvulas, M., (1980) *Social Science Research and Decision Making*, New York: Columbia University Press; Weiss, C., (1986), "The Many Meanings of Research Utilization", en Bulmer, M. et al, (1986) *Social Science and Social Policy*, London: Allen and Unwin, pp. 31-40.

Cependant, il s'agit seulement d'éventualités dans le cas où les circonstances permettant une participation citoyenne informée et organisée n'existeraient pas. À notre avis, le Programme Chili Solidaire peut jouer un rôle important dans le renforcement de la citoyenneté. De fait, son objectif plus général peut être défini comme celui de l'intégration sociale des familles en situation d'extrême pauvreté à travers sa relation avec le réseau public de prestations sociales. Selon la perspective de ceux qui étudient la citoyenneté, cet objectif peut être redéfini comme étant le passage d'une citoyenneté purement formelle à un autre exercice, bien réel, de celle-ci. Plus encore, cet objectif général du Programme Chili Solidaire coïncide avec la citoyenneté sociale, telle qu'elle fut définie par T.H. Marshall : «... tout le champ qui va depuis le minime bien-être et la sécurité économique jusqu'au droit de partager dans sa totalité l'héritage social et vivre une vie digne, en accord avec les critères prévalant dans la société »²³.

Selon notre interprétation, le Programme Chili Solidaire est en train de contribuer à passer d'une citoyenneté formelle à une autre qui non seulement est réelle, mais est également active, c'est-à-dire capable de défendre ses droits et d'accomplir les devoirs qui les accompagnent. Parmi ces derniers, le point le plus significatif de ce Programme est le contrat familial, moyennant quoi l'État s'oblige à remettre les biens et les services auxquels les familles participantes ont droit, celles-ci s'obligeant à remplir les tâches fixées par les Soutiens familiaux pour respecter les conditions minima.

Malgré ce qui précède, il faut reconnaître que le Programme Chili Solidaire n'a pas considéré comme faisant partie de son travail le thème communautaire et associatif. L'intervention revient à la famille (dans la pratique principalement aux femmes) sans que des réseaux de connaissances ne soient créés entre les familles en situation de pauvreté. À la différence des autres programmes orientés vers les familles pauvres, comme le Fond Solidaire du Logement, conduit par le ministère du Logement et de l'Urbanisme et également créé par le gouvernement du Président Lagos, dans lequel on met l'accent sur le quartier et l'habitat, le Programme Chili Solidaire travaille avec une famille isolée du quartier et de la communauté.

23. Marshall, T. H. et Bottomore, T. (1998) *Ciudadanía y Clase Social*, Madrid: Alianza Editorial.

Comme l'a déjà montré la CEPAL au commencement des activités de ce Programme²⁴, il conviendrait d'avoir un regard plus large en incorporant l'environnement du quartier dans quelques-unes des interventions.

En élargissant cette modeste suggestion, partant de la perspective selon laquelle nous avons étudié ce programme, aller au-delà des relations intra-familiales pour favoriser l'associativité et l'exercice de la participation dans la communauté, contribuerait à obtenir une citoyenneté plus active et participative. Notre suggestion est que ce soit la prochaine étape du Programme Chili Solidaire.

Documents

Politiques sociales

1. *À la recherche de nouvelles stratégies de développement ; enjeux du Sommet social.* Ignacy Sachs, 1995.
2. *De l'exclusion sociale à la cohésion sociale.* Sophie Bessis, 1995.
3. *Cybernetics of Global Change: Human Dimensions and Managing of Complexity.* M. Mesarovic, D. McGinnis et D. West, 1996. (Disponible en anglais seulement)
4. *Multiculturalisme : nouvelles réponses de politiques publiques à la diversité.* Christine Inglis, 1996.
5. *Démocratie et citoyenneté dans la ville du XXI^e siècle.* Céline Sachs-Jeantet, 1997.
6. *Sustainability: A Cross-Disciplinary Concept for Social Transformations.* Egon Becker, Thomas Jahn, Immanuel Stiess et Peter Wehling, 1997. (Disponible en anglais seulement)
7. *Nouvelles configurations villes-campagnes,* Ricardo Abramovay et Ignacy Sachs, 1999.
8. *Lutte contre la pauvreté urbaine : un cadre général pour l'action.* Denis Merklen, 2001.
9. *Domestic Democracy and International Democracy : Deficits.* David Steele, 2002. (Disponible en anglais seulement)
10. *Migration de la main-d'œuvre rurale en Chine : défis pour les politiques,* Zhan Shaohua, 2005.
11. *L'intercommunalité : CODENOBA, une réussite argentine,* Nicole Maurice et Clara Braun, 2005.
12. *Politiques contre la pauvreté et citoyenneté : le cas de "Chile Solidario",* Julieta Palma et Raúl Urzúa, 2005.
13. *Les drogues et les droits humains des paysans et des autochtones : le cas du Pérou,* Carolina Navarrete-Frías et Francisco E. Thoumi, 2005.



14. *Les drogues et les droits humains des paysans et des autochtones : le cas de la Bolivie*, Carolina Navarrete-Frías et Francisco E. Thoumi, 2005.
15. *Les drogues et les droits humains des paysans et des autochtones : le cas de la Colombie*, Carolina Navarrete-Frías et Francisco E. Thoumi, 2005.

Hors série. *Participation publique dans le développement social durable des villes*. György Enyedi, 2004.

Hors série. *Sciences sociales et politique sociale : Des dilemmes nationaux aux opportunités mondiales*, Richard E. Lee, William J. Martin, Heinz R. Sonntag, Peter J. Taylor, Immanuel Wallerstein et Michael Wiewiorka, 2005.

Les documents sont disponibles sur le site Web MOST:
www.unesco.org/shs/most

Gestion des Transformations Sociales (MOST)

Priorité aux politiques

Tout en continuant à promouvoir la recherche internationale, comparative et politique sur les transformations sociales contemporaines, MOST fait désormais de l'interface entre l'élaboration des politiques et la recherche en sciences sociales sa principale raison d'être. Le programme est axé sur la viabilité des transformations sociales, d'où la nécessité de mener une action sur les plans normatif, analytique et stratégique/politique. Les efforts doivent se concentrer sur la recherche qui peut être appliquée directement par les décideurs et les groupes de sensibilisation.

L'axe d'action prioritaire de MOST consiste donc à établir et relier entre eux des réseaux internationaux d'action publique et de chercheurs renommés afin de mettre la recherche en sciences sociales au service de politiques concrètes. Cela implique un rapprochement entre le monde de la recherche fondamentale et les responsables politiques au sein des gouvernements, les institutions, les ONG, la société civile, le secteur privé et l'UNESCO même.

Le programme MOST mesure plus précisément l'impact de la recherche sur la politique, dirige des études de cas sur ce thème, transmet un savoir-faire dans les initiatives de développement et permet d'échanger des informations sur l'élaboration de politiques fondées sur la recherche.

Instruments à l'usage des décideurs

Les Documents politiques consacrés aux transformations sociales et basés sur les conclusions d'analyses politiques provenant des travaux de MOST et d'autres sections du Secteur des Sciences Sociales et Humaines (SHS) s'adressent aux responsables politiques, aux groupes de défense des intérêts, et au monde des affaires et des médias.

SHS cherche de nouveaux moyens de diffuser des informations pertinentes à des groupes cibles tels que les ministres du développement social, les médiateurs, les groupes de défense d'intérêts, les Commissions nationales pour l'UNESCO et les autorités locales. Aussi un nouveau site Web a-t-il été préparé pour la gestion des savoirs en ligne et le travail en meta-réseau pour la stratégie et la prise de décision. Cette «banque de connaissances» utilisera des outils innovateurs et sophistiqués pour faciliter l'accès aux données de recherche innombrables et fort complexes.