

Deux réseaux de protection sociale :

Vers une analyse de la structure d'accès aux droits

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

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

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

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

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

1. La matrice sociopolitique du modèle développementaliste

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁵ Larrañaga, O. op.cit, p.16.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁸ Ponce de León, op.cit., p.38-40.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

²⁰ Farias, A. op.cit. p.140.

²¹ Rojas, J. op.cit.p. 484.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

²² Merrien, X. op.cit.p.11.

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

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

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

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

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

²⁴Larrañaga, O. op.cit., p. 19.

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

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

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

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

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

²⁶ Rojas, J. op.cit. p.171.

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

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

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

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

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

²⁸ Rojas, *ibid.*, p.366.

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

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

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

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

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

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

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

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

2.2 L'alliance public-privé de gestion du social

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

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

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

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

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

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

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

³¹ Ponce de León, M. op.cit., p. 18.

³² Donzelot, J. op.cit., p. 55.

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

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

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

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

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

Conclusions

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

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

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

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

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

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

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

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