

La politique de rénovation de quartiers défavorisés au Chili : quelle influence de la France et les États-Unis en termes du rôle de l'État et de la société civile ?¹

Constanza Ulriksen M.²

Résumé

Dans les dernières décennies, une des priorités des gouvernements chiliens a été de réduire le déficit de logements. Il a eu des progrès significatifs, mais la qualité a atteint une crise. En conséquence, l'administration Bachelet (2006-2009) a créé la *Nouvelle politique du logement et d'amélioration de la qualité et l'intégration sociale*, y compris le premier programme de réhabilitation des quartiers défavorisés, *Quiero mi Barrio*, qui exige un nouveau rôle à la société civile : elle crée un *Conseil du quartier pour le développement* (CVD).

D'où vient-elle cette politique ? Comment elle était fabriquée ? Quelle est l'influence des expériences de rénovation de quartiers française et états-unienne dans la formulation de cette nouvelle politique urbaine chilienne, notamment par rapport à la figure du *Conseil du quartier* ? En d'autres termes, comment les modèles d'intervention de la France et les États-Unis, qui sont très présents et en conflit permanent au Chili dans la formulation des politiques publiques, ont influencé la formulation de cette politique urbaine et le rôle donné aux associations ? Dans une première étape d'étude, des interlocuteurs qui ont participé à la formulation de cette politique, nous transmettent leurs appréciations sur la participation, l'*empowerment*, l'intégration sociale, l'influence des modèles étrangères dans sa construction, ainsi que leurs impressions sur la création et les résultats des *Conseils du quartier pour le développement*. Dans une deuxième étape à venir, nous analyserons du rôle des associations à partir des études de cas de deux quartiers à Santiago, pour observer l'implication effective des associations dans la rénovation de quartiers, notamment du *Conseil du quartier*.

Abstract

In the last decades, one of the Chilean governments' priorities has been to reduce the housing deficit. They have made major progress but the quality has reached a crisis level. As a result, Bachelet's administration (2006-2009) created the *New housing policy to improve the quality and social integration*, including the first neighborhood revitalization program (*Quiero mi Barrio*), which demands a new role for civil society: it creates a *Neighborhood Council for Development*.

Where does this policy come from? How was it created? What is the influence of French and American neighborhood revitalization experiences in the formulation of this Chilean urban policy, particularly regarding to the *Neighborhood Council for Development*? In other words, how the French and American state models –which are very present and in constant conflict in Chile when formulating public policies– affect the formulation of this urban policy and the role given to civil society organizations (CSO)? In a first research's phase, key informants who participated in the formulation of this policy, give their assessments in terms of participation, empowerment, and the influence of foreign models in the construction of this policy, as well as his thoughts around the *Neighborhood Council for Development*. In a second research's phase to come, I will address the role of CSO through case studies of two neighborhoods in Santiago, in order to observe the actual role of CSO in the revitalization, particularly the role of the *Neighborhood Council for Development*.

¹ Communication présentée à la Journée doctorale sur la participation du public et la démocratie participative. Congrès du *GIS Participation du public, décision, démocratie participative* – Paris, 18 octobre 2011.

² Doctorante en Géographie et Aménagement, Université de Toulouse II Le Mirail en co-tutelle avec la Pontificia Universidad Católica de Chile. Master in Urban Policy and Planning, Tufts University. Socióloga Pontificia Universidad Católica de Chile.

constanza_ulriksen@yahoo.com

La politique de rénovation de quartiers défavorisés au Chili : quelle influence de la France et les États-Unis en termes du rôle de l'État et de la société civile ?

Constanza Ulriksen M.

Introduction

Dans les dernières décennies, une des priorités des gouvernements chiliens a été de réduire le déficit de logements. Il a eu des progrès significatifs, mais la qualité a atteint une crise. En conséquence, le gouvernement de Michelle Bachelet³ (2006-2010) a répondu aux effets négatifs produits, en créant la *Nouvelle politique du logement et d'amélioration de la qualité et l'intégration sociale*. Entre autres, il a créé une subvention à la localisation du logement social (qui vise à promouvoir l'intégration sociale urbaine), ainsi que le premier programme de réhabilitation des quartiers défavorisés, *Quiero mi Barrio*, qui exige un nouveau rôle à la société civile, ce qui va au-delà –apparemment– des processus de participation citoyenne développés jusqu'à ce moment-là. Plus précisément, ce programme crée la figure du *Conseil du quartier pour le développement (Consejo Vecinal de Desarrollo)*, composé de représentants du quartier et responsable de participer à la prise des décisions.

Dans ce contexte, nous nous intéressons à l'origine et les effets de cette nouvelle politique urbaine chilienne : premièrement, d'où vient-elle ? Est-ce qu'elle s'est inspirée des politiques publiques qui ont été menées ailleurs, c'est-à-dire, en France et aux États-Unis ? Et deuxièmement, nous nous intéressons à comment elle se met en œuvre, notamment, comment la société civile est-elle mobilisée. Nous commençons avec l'hypothèse que cette nouvelle politique urbaine chilienne et le programme de rénovation de quartiers qui en découle, s'est inspirée des modèles d'action publique et de rénovation de quartiers de la France et les États-Unis ; c'est-à-dire, ces deux modèles, qui sont très présents et en conflit permanent au Chili lors de la formulation des politiques publiques, affectent la formulation de cette politique urbaine et déterminent la participation des habitants et des associations.

Dans une première étape d'étude, nous étudions la généalogie et l'origine de la nouvelle politique urbaine chilienne, notamment en ce qui concerne la rénovation de quartiers défavorisés : des interviews avec des interlocuteurs (fonctionnaires de l'État, universitaires, ONG, députés) qui ont participé à la formulation et l'installation de la nouvelle politique urbaine pendant l'administration Bachelet, nous transmettent leurs appréciations sur la participation, l'*empowerment*, l'intégration sociale, l'influence des modèles étrangères dans la construction de cette politique, ainsi que ses impressions sur la création et les résultats autour du *Conseil du quartier pour le développement (CVD)*. Dans une deuxième étape d'étude à venir, nous analyserons ce que cette nouvelle politique urbaine a produit : des études de cas de deux quartiers à Santiago du Chili, pris en charge par le programme public *Quiero mi Barrio*, nous permettra d'observer quel est le rôle effectif des associations –notamment du CVD– dans la rénovation de quartiers, quelles sont, plus globalement, les configurations de participation autour de la récupération à l'intérieur des quartiers pris en charge par cette politique, et comment-elles interagissent.

³ Michelle Bachelet est l'ancienne ministre de la Santé et de la Défense du gouvernement de Ricardo Lagos (administration 2000 – 2006), militante socialiste ; fille du général de l'armée de l'air pendant l'administration de Salvador Allende, Alberto Bachelet, qui mourut à cause des tortures au début de la dictature de Augusto Pinochet.

Sur ces questions initiales, il est nécessaire de préciser deux points. Le premier porte sur le contexte chilien dans lequel cette étude est insérée, notamment en termes de l'étape de démocratie où le Chili se trouvait au moment de la conception de la *Nouvelle politique du logement* ; et le second, c'est sur les raisons pour lesquelles analyser cette politique, spécifiquement son programme de récupération des quartiers vulnérables, en faisant référence aux expériences états-unienne et française dans le domaine.

En premier lieu, notre question sur le rôle des associations dans la réhabilitation des quartiers chilienne se remonte au processus démocratiques du pays du début du XXI^e siècle : en 2000, et après dix années de démocratie, le discours sur l'implication des habitants dans les politiques publiques a évolué des processus de participation citoyenne dans des programmes vers le renforcement et l'engagement de la société civile. Ce qui a motivé ce changement, c'est principalement ce qui a été défini comme la crise de représentation des organisations traditionnelles au niveau du territoire (*Juntas de Vecinos*), ce qui revient à dire que l'État n'a pas une contrepartie « valide » avec laquelle travailler la participation dans les programmes publics proposés. Aux fins de cette *Nouvelle politique de logement* et le programme *Quiero mi Barrio*, le gouvernement chilien a considéré qu'il fallait donc créer une figure organisationnelle au niveau du quartier par laquelle assurer une participation représentative de l'ensemble des citoyennes. Néanmoins, ce changement de paradigme a aussi été motivé par le « manque » d'une contrepartie avec laquelle travailler la participation dans les programmes publics : tout simplement, il n'y a pas eu des associations qui y pourraient s'engager. Cette thèse, très présente entre les fonctionnaires publics de la transition vers la démocratie (années 90 principalement), a été discutée, au fil du temps, à partir des résultats des recherches d'institutions comme le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), la Commission Economique des Nations Unies pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) et d'autres auteurs au niveau international.

Ces travaux ont souligné l'importance du processus de démobilisation sociale, une fois la démocratie installée, mais qui a été favorisé également par le gouvernement lui même : il a utilisé la participation comme un instrument pour gérer l'action des citoyens afin qu'elle fût compatible avec les programmes d'ajustement structurel et de privatisation (Paley 2001). En même temps, une recherche en 2006 a montré l'existence d'une société civile chilienne très riche et un bénévolat considérable –le Chili montrant la participation bénévolat la plus élevée en Amérique latine (PNUD 2006). Bref, on peut appeler la première période (1990-2000) de transition vers la démocratie chilienne comme le « renforcement de la démocratie » au prix d'une démobilisation de la société civile incitée par l'État ; et la deuxième période (2000-2010), comme un « renforcement de la participation de la société civile » initié par l'État même, comme réponse à la mise en question de la qualité de la démocratie, en termes de sa gouvernance et sa capacité à maintenir la cohésion sociale.

Le deuxième point qu'il faut préciser autour de cette recherche, porte sur les modèles américain et français d'action publique au Chili. Des sociologues chiliens affirment que soit par imposition ou par imitation, l'Amérique latine, et notamment le Chili, sont passés d'une cohésion sociale de type européen –fondée sur l'État-providence, et qui caractérise précisément à la France– à une cohésion sociale de type états-unienne –fondée sur le marché, la propriété et la société civile– qui s'est implantée de façon radicale pendant le régime militaire après le coup d'État de 1973, sous l'influence notamment de ceux qu'on a appelé les *Chicago Boys*, soit des économistes chiliens qui ont fait des études aux États-Unis à l'école de Chicago, influencés par Milton Friedman, défenseur du libéralisme économique.

Cela s'est traduit par le remplacement dans l'esprit des classes dirigeantes chiliennes et leur conception des politiques publiques, d'un type de cohésion sociale européen à un autre

de type états-unienne, notamment depuis le dernier tiers du siècle dernier (Tironi 2008). Ceci a des implications importantes pour les politiques de réhabilitation de quartiers chilienne et la participation citoyenne qu'elle propose. Avant d'examiner ces implications, il est nécessaire de réviser les principales différences entre les modèles français et états-unien d'action publique, en termes de lutte contre la pauvreté urbaine.

Bref, les modèles d'État de la France et les États-Unis diagnostiquent la pauvreté urbaine de manière très différente et créent des stratégies pour l'attaquer complètement opposées : l'états-unien fait porter la responsabilité de sa condition de pauvreté à l'individu, alors que dans le français et l'Europe occidentale, celui-ci est considéré une victime du blocage social du système (Donzelot et Jaillot 1997). Ces diagnostics sont convertis à leur tour en deux manières d'intervenir dans les quartiers vulnérables, en particulier par rapport à la participation des habitants, chacun ayant des forces et faiblesses. Tout d'abord, la stratégie française *top-down* (ou par le haut), implique une forte intervention et l'investissement de l'État, avec une tendance à la *instrumentalisation* de la participation, ce qui peut menacer la viabilité des efforts de réhabilitation. Deuxièmement, dans la stratégie américaine *bottom-up* (ou qui part du bas), l'État décentralise des responsabilités, et ce sont les *Community Development Corporations* (CDC) qui interviennent (Donzelot *et al.* 2003). Il existe un plus grand potentiel pour une participation effective et un *empowerment* des habitants, mais un risque élevé de *transfert* et de réduction des dépenses de l'État en matière de logement et d'autres services sociaux pour les communautés à faible revenu (DeFilippis 2008).

Ainsi, les politiques de rénovation des quartiers sensibles insistent, en générale, sur la nécessité d'engager –à différents degrés– les habitants. La participation de tous est considérée comme une mesure d'efficacité, comme une manière de contribuer au capital social des quartiers et d'assurer leur autonomie et la durabilité des interventions. Mais elle est aussi une manière de renforcer la démocratie et l'intégration sociale (Bacqué 2000). Néanmoins, les démarches participatives française et états-unienne montrent des divergences importantes : aux États-Unis la participation est *communautaire* et passe par la construction d'un *pouvoir*, ce qui implique faire *confiance* aux gens, à leur capacités et à leur ressources, en déléguant la rénovation de quartiers aux CDC. Alors qu'en France, la participation est *citoyenne* et relève de l'accomplissement d'un *devoir*, ce qui implique, pas seulement que les habitants doivent faire confiance envers les institutions de l'État, mais aussi, qu'il existe un principe de *méfiance* ou l'idée que les gens n'ont pas tout à fait intégré l'intérêt général et que, en revanche, peuvent éventuellement défendre leur propres intérêts privés (Donzelot *et al.* 2003, Donzelot et Epstein 2006).

Dans ce contexte, la question pour le Chili est de savoir comment caractériser la démarche participative promue dans la rénovation de quartiers défavorisés. Ce qui est intéressant pour le cas chilien c'est que, la comparaison entre les expériences française et américaine de rénovation de quartiers et leurs stratégies de participation, a un parallèle avec le processus démocratique et économique chilien de la transition vers la démocratie décrit ci-dessus, qui affecte le rôle de la société civile. D'une part, pendant les années 90, l'État chilien cherche à décentraliser des responsabilités aux municipalités ; il cherche aussi à renforcer la participation sociale dans les programmes publics ; l'État reconnaît qu'il n'est pas capable d'assumer toutes les responsabilités en termes de mise en œuvre des programmes, et donc il délègue des tâches de prestation de services et d'implémentation des programmes à des ONG, à des associations, à l'Église, etc. En bref, d'une part, on observe des tentatives de décentralisation et d'*empowerment* qui visent à renforcer les capacités d'autonomie et de résolution des problèmes par des organisations privées à but non lucratif et à but lucratif ; et d'autre part, des processus de participation citoyenne sont initiés par l'État, mais ils montrent une tendance à l'*instrumentalisation*.

Dans cette période de « renforcement de la participation » à partir de l'an 2000, on peut se demander si la figure du *Conseil du quartier pour le développement* chilienne répond à une mobilisation collective territorialisée ou plutôt à un instrument créé par l'État avec peu de chances de subsister et de se développer. Est-ce que cette figure du *Conseil du quartier* réussit à établir des liens, alliances et actions avec des institutions et associations situées au-delà du quartier et qui structurent de capital social, génèrent des ressources et attirent des nouveaux projets ?

Dans ce papier, nous commençons avec le contexte chilien dans lequel la recherche s'insère, notamment en ce qui concerne les caractéristiques et la récente évolution de la pauvreté urbaine au Chili, ainsi que la situation actuelle des politiques de logement social. Une attention particulière est donnée au programme public *Quiero mi Barrio* dans lequel cette recherche fonde son analyse empirique. Ensuite, nous décrivons le cadre sur lequel repose cette recherche, à savoir, l'analyse comparative entre les modèles d'État et de rénovation de quartiers défavorisés aux États-Unis et en France. Finalement, nous décrivons, préliminairement, des résultats obtenus dans la première étape d'étude sur la formulation et installation de la nouvelle politique urbaine pendant l'administration Bachelet, travail qui a été effectué entre mai et septembre de cette année 2011.

1. Les principales caractéristiques et récente évolution de la pauvreté urbaine au Chili

La pauvreté est traditionnellement définie comme l'insuffisance des moyens pour la satisfaction des besoins humains fondamentaux. Au Chili, cette pauvreté absolue, mesurée en termes de seuil de pauvreté, a diminué régulièrement pendant les gouvernements démocratiques, de 38.6% en 1990 à 18.5% en 2005 (Sabatini et Wormald 2004 ; CEPAL 2009)⁴.

De même, le contexte actuel de la pauvreté au Chili est différent du passé. Les pauvres sont plus intégrés dans la société en termes symboliques et de consommation, quoiqu'ils continuent comme un secteur social ségrégué spatialement. En même temps, les pauvres font partie d'une société qui témoigne une inégalité sociale énorme. Les principales différences entre la pauvreté actuelle (années quatre-vingt-dix et début du XXI siècle) et du passé (années soixante et soixante-dix) sont, en première lieu, que **la pauvreté est plus urbaine** et concentrée dans les grandes villes du pays, où les pauvres habitent dans des quartiers de plus en plus éloignés du centre de la ville et des espaces de travail. En deuxième lieu, les attentes de vie de toute la population et de la population pauvre ont augmenté de manière significative, ainsi que le niveau de scolarité, l'accès aux services d'eau en milieu urbain, d'électricité et d'assainissement, la santé et l'éducation et l'accès aux médias de masse.

Les manifestations de la pauvreté, qui dans le passé ont été associées à des besoins essentiels de nourriture, d'abris et de l'habillement, l'accès à l'enseignement primaire et les services de santé, sont aujourd'hui associées à **la mauvaise qualité des services** qui sont accessibles, comme des logements petits montrant une détérioration rapide, le manque d'équipements collectifs, d'espaces verts et des possibilités de loisirs (Raczynski et Serrano 2001). D'autres manifestations indiquées sont la dette, l'obésité infantile, le décrochage scolaire, le chômage, l'inactivité des jeunes, la grossesse chez les adolescentes, à savoir, des

⁴ Total pays (individus). Même si Chili est le pays avec les chiffres les plus bas en termes de pauvreté et indigence dans l'Amérique Latine (Jiménez 2002), il reste encore 2 millions de personnes en condition de pauvreté. C'est pour cette raison que le gouvernement continue d'effectuer des programmes publics de dépassement de la pauvreté, comme le *Fondo Solidario de la Vivienda* (Fonds Solidaire pour le Logement).

problèmes qui sont liés à la **nécessité pour l'inclusion sociale et non pour la survie** (Marquez 2003).

Une autre importante caractéristique de la pauvreté actuelle au Chili est qu'elle **s'entremêle à des nouveaux problèmes dans la société** : la drogue, la violence, l'insécurité, la dégradation de l'environnement, entre autres. Ces difficultés affectent les pauvres et les non pauvres, mais les premiers sont moins susceptibles de faire face à ces problèmes, ce qui ajoute de la complexité aux politiques de lutte contre la pauvreté. Également, par rapport au passé, il y a une augmentation de la pauvreté dans les couches de travailleurs ouvriers et une diminution relative de la même entre les travailleurs du commerce et des services, qui augmentent en nombre. Finalement, aujourd'hui ce sont les jeunes, et non les enfants, le groupe d'âge le plus visible dans les zones montrant la pauvreté (Raczynski et Serrano 2001).

En fin, au Chili on a évoqué la notion de *nouvelle pauvreté urbaine*, qui représenterait une meilleure qualité de vie en comparaison avec les dernières décennies, en raison des grandes transformations économiques, sociales, culturelles et urbaines arrivées pendant les années quatre-vingt-dix (Tironi 2003). En plus, la libéralisation économique (qui a commencé dans les années 80) a pu inclure la participation des banques et établissements financiers dans l'offre de microcrédit, des cartes de crédit et des comptes d'épargne, lesquelles ont été transformées en un autre outil afin que la population puisse avoir les moyens de payer des produits et des services plus facilement (JUNDEP 2007).

En bref, ce modèle de la *nouvelle pauvreté urbaine* se caractérise par une augmentation du niveau de revenu des plus pauvres et, par conséquent, par le changement des habitudes de dépenses et de consommation. Il se caractérise aussi par des dépenses sociales qui augmentent considérablement dans la décennie de quatre-vingt-dix, par un système éducatif qui comprend près de 100% des enfants et des jeunes, mais dans lequel, on vérifie toujours des signes clairs d'exclusion et de discrimination, et par un marché du travail instable avec d'importants chiffres du chômage après la crise qui a débuté en 1998 (Marquez 2003, Tironi 2003).

Certains auteurs proposent également d'assumer le lieu de résidence comme une des causes de la pauvreté et non comme son image, ce qui veut dire que la pauvreté est créée par des facteurs spatiaux. C'est-à-dire, face à des conditions sociales, économiques et culturelles identiques, la pauvreté varie en fonction de la qualité de son habitat, ce qui donne ou refuse, des emplois, des services, des possibilités de transport, des parcs, des espaces récréatifs, des espaces de consommation, de culture, etc. (Tironi 2003). Néanmoins, cette thèse a été réfutée par d'autres auteurs (De La Puente 2003), qui affirment que les facteurs spatiaux ne créent pas, par eux-mêmes, le problème de la pauvreté, mais plutôt, que la ségrégation spatiale qui caractérise aux ensembles de logement social affecte négativement (et n'est pas nécessairement à l'origine) des conditions de vie des pauvres dans la ville.

D'autre part, le terme *nouvelle pauvreté* a également été largement discuté, en particulier parce qu'il tend à généraliser et à fusionner en une seule catégorie, des personnes pauvres et vulnérables très dissemblables : les décrocheurs, les dépendants de l'alcool et la drogue, des mères célibataires dépendantes de l'aide sociale, les mendiants et les criminels de la rue, ne doivent pas être placés dans le même sac (Bauman 2000). L'énorme hétérogénéité des manifestations de la pauvreté d'aujourd'hui, mérite de compliquer l'analyse, au lieu de la réduire à des catégories simplistes, afin de formuler des politiques publiques cohérentes avec cette hétérogénéité.

Pourtant, il est dans ce contexte que la politique du logement se transforme en une variable essentielle à la compréhension de la *nouvelle pauvreté urbaine* connue au Chili ainsi que les programmes publics qui tentent de l'attaquer. Parce que l'effort fait en matière de logement au Chili a impliqué le transfert résidentiel définitif de la population qui a habité dans des taudis vers les « nouvelles villas » de logement social, lesquelles passent à concentrer la plupart des pauvres urbains actuels. En ce qui concerne à Santiago, capital du Chili, **la pauvreté urbaine est aujourd'hui la pauvreté du logement social** (Marquez 2003, Tironi 2003).

2. Développement et contexte actuel des politiques publiques de logement social au Chili

Selon plusieurs auteurs, Chili a une longue et ample expérience du logement (Aravena et Sandoval 2008, Castillo et Hidalgo 2007). En fait, Chili a été l'un des premiers pays d'Amérique Latine qui a promulgué une législation de logement, notamment la Loi de logements d'Ouvriers de 1906, qui a été motivée par la dévastation causée par le séisme de Valparaíso pendant la même année. La loi a eu pour but de garantir des conditions minimales d'habitabilité pour les pauvres de la ville, en élevant des logements « hygiéniques et peu coûteux » pour les familles solvables dans les secteurs assainis de la ville après le séisme, tandis que les pauvres ont été expulsés à la périphérie (Hidalgo, à Castillo, 2007b).

Plus tard, l'État aménage, légifère, règle et crée des institutions dont le Ministère du Logement et de l'Urbanisme en 1965. Avec les employeurs et les caisses de pensions, l'État produit des quartiers et du logement pour les salariés. Il déplace aux pauvres des bidonvilles à des sites fournis par des services urbains où il réduit les coûts grâce à la promotion de l'auto-construction. Mais les non-salariés augmentent et, face à une action insuffisante de l'État, les habitants organisés recourent aux saisies illégales de terres (1957). Il commence alors l'Operación *Sitio* : l'habitant auto-construit son logement dans un site urbanisé qui lui donne l'État, généralement à la périphérie. Ultérieurement, plus sous pression et avec moins de terres, l'État cherche à accroître et à améliorer le logement social, en assumant le processus de production complet : l'État éradique les bidonvilles et réinstalle leurs habitants dans de projets de logements sociaux dont l'aménagement, le dessin, la construction et le financement sont à la charge de ce État-providence, pour qui le logement est un droit (Castillo et al. 2008, Sepúlveda 2005).

Dans les années 80, le régime militaire bascule radicalement la politique du logement. L'État n'est plus le principal acteur dans la production de logements sociaux: il transfère au marché la production de l'offre et il s'occupe de financer la demande à travers une subvention accordée aux habitants moins solvables, ceux qui l'ajoute à l'épargne familiale et à un crédit hypothécaire (Castillo et al. 2008). Ainsi, Chili a mis en œuvre une politique de financement qui comprenait le premier programme au monde à subventionner la demande d'achat de logement. Le gouvernement crée de mesures d'incitation et agit comme facilitateur afin que le secteur privé produise et finance les unités de logement que le pays a besoin (Navarro 2005). Néanmoins, le marché du logement relègue les pauvres à la périphérie. Avec le programme d'éradication de bidonvilles qui a commencé en 1983, les ménages pauvres situés dans les zones urbaines rentables sont déplacés massivement vers les villes ou les banlieues de moindre valeur.

En 1990, quand la démocratie est de retour, il manque au Chili près de 1.000.000 foyers (MINVU 2004). L'État, qui cherche à contenir la pression sociale et l'occupation illégale de terres, essaie de réduire le déficit aussi rapidement que possible. Il ne modifie pas la

politique du logement, mais il perfectionne le modèle de financement et alloue plus de ressources, tout en appelant au secteur privé afin qu'il construise massivement. Cette politique du logement réussit avec succès à réduire le déficit. Selon la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPAL) (1998), le Chili est le seul pays d'Amérique latine, qui prévoit un déficit de logements négative par rapport à la croissance végétative de la population (Tironi 2003). Mais la qualité fait de crise.

Dans les administrations ultérieures de la *Concertación*, des nouveaux outils sont créés et des directives sont modifiées. En l'an 2002 le « Fond solidaire pour le logement » est créé (*Fondo Solidario de Vivienda*). Les plus pauvres ont accès à un logement minimum financé avec l'épargne préalable et une subvention significativement plus élevée que les précédentes, libérant ainsi le bénéficiaire de la dette hypothécaire (Castillo et al. 2008). Finalement, pendant le dernier gouvernement de centre-gauche de Michelle Bachelet, on promeut une *Nouvelle politique du logement et d'amélioration de la qualité et l'intégration sociale*. Cette politique vise à réduire drastiquement le déficit de logements des plus pauvres, à augmenter la taille des logements sociaux et assurer sa qualité, ainsi que à inverser la ségrégation sociale dans la ville, en introduisant une subvention à l'emplacement pour les projets situés dans des zones urbaines ayant accès aux services de base. Il a également lancé un programme de récupération intégrale de quartiers appelé *Quiero mi Barrio* (décrit dans la section suivante), qui vise à améliorer la qualité de vie dans les quartiers du peuple (MINVU 2006, Castillo et al. 2008), et qui est l'objet d'analyse de cette recherche.

Ainsi, l'État du Chili a de plus en plus reconnu la nécessité d'aborder le problème du logement dans sa complexité, juste au-delà de favoriser l'accès au logement. Dans cette dernière période, le discours du gouvernement a été apprécié par des experts et professionnels des différents secteurs, car le gouvernement a reconnu pour la première fois qu'il est confronté à un problème.

En effet, la politique de logement au Chili n'a pas été une politique sociale qui s'attaque à la pauvreté urbaine. En revanche, il a même créé des problèmes urbains tels que la ségrégation spatiale, la concentration de la pauvreté et la désintégration sociale. Les gens reçoivent un logement, mais ils continuent d'avoir des problèmes comme le chômage ou les bas salaires. Beaucoup perdent même la plupart des réseaux sociaux de soutien après qu'ils se placent dans les nouvelles maisons, ce qui sape même le tissu social qui existait dans les bidonvilles et d'autres quartiers informels avant de déménager (Instituto de la Vivienda, Universidad de Chile 2005).

Certains professionnels se réfèrent à cette période des trois dernières décennies comme *viviendismo*, dans laquelle les programmes publics sont exclusivement axés sur le logement et nullement dans la planification. D'autres critiques affirment que, malgré le fait que le gouvernement chilien a mis beaucoup d'efforts sur la réduction du déficit, des ressources disponibles limitées ont entraîné la construction de logements avec des normes minimales de qualité, ce qui a conduit à une détérioration rapide des conditions de vie des deux, les unités et les bénéficiaires (Sepúlveda 2005).

Les effets négatifs de cette politique du logement, axée exclusivement sur la réduction du déficit, sont, entre autres (Castillo et al. 2008), l'expansion urbaine et la ségrégation socio-spatiale des pauvres ; maisons sans ville, sans quartier, sans un environnement sécurisé et avec des espaces publics faibles ou inexistantes ; logements de mauvaise qualité constructive, en plus d'urbanisations précaires, dépourvus d'arborisation, rues qui s'inondent et pavements de courte durée ; problèmes de voisinage et d'interactions sociaux causés par le surpeuplement des logements et le dessin inadéquat ; l'insécurité et la criminalité ; la

perpétuation de la pauvreté : beaucoup de personnes pauvres ont un logement, mais elles continuent à être pauvres, en habitant dans des quartiers pauvres avec des municipalités pauvres qui fournissent des services faibles, en particulier l'éducation et la santé.

Ces effets négatifs vécus par ceux qui sont « avec toit » (Rodríguez et Sugranyes 2004), sont particulièrement importants dans la **Région Métropolitaine du Chili, où 20% de la population habite dans des projets de logements sociaux** construits par l'État (Instituto de la Vivienda, Universidad de Chile 2005). Ces problèmes, ainsi que la situation économique s'améliore dans le pays, ont permis de se soucier davantage de la qualité. Le *quartier* a surgi comme un centre de l'attention seulement après que le gouvernement a obtenu une réduction considérable du nombre de ces gens « sans toit ». D'autres programmes chiliens comme *Chile Barrio*⁵, essayaient à mettre l'accent sur le quartier comme une unité d'intervention. Néanmoins, dans ce cas et d'autres, les efforts ont également porté sur la résolution de la question des établissements informels ou bidonvilles, en insistant sur la nécessité immédiate d'un logement avec quelques efforts en matière de création d'emplois.⁶ L'objectif actuel est aussi d'améliorer la qualité de vie des personnes « avec toit », qui ne considère pas seulement les infrastructures du quartier, mais aussi les questions concernant la communauté et les relations sociales.⁷

En général, dans tous ces programmes l'accent est mis sur l'amélioration physique et ne deviennent pas des programmes intégrales qui résolvent le problème de la pauvreté et l'équité urbaine, même si certains d'entre eux commencent avec l'intention d'exhaustivité. Bien qu'ils essayent de résoudre le problème de manière globale, la plupart de ces programmes ont des problèmes pendant leur application, ce qui montre que le travail intersectoriel et la décentralisation constituent d'énormes défis pour la politique sociale au Chili (Raczynski y Serrano 2001).

Ceci est la nouveauté du programme *Quiero mi Barrio*, car il a inclus l'objectif d'intégration sociale comme une priorité. C'est pour cela que les professionnels et les experts travaillant autour de ce sujet ont placé leurs espoirs sur ce programme, car au moins dans leurs approches, il existe l'intention de créer une intervention territoriale en intégrant les divers secteurs de l'État et en reconnaissant la complexité qui caractérise la pauvreté urbaine et l'exclusion sociale de ces quartiers. Ce qui suit décrit les principales caractéristiques du programme *Quiero mi Barrio* et quelques aspects des évaluations réalisées.

⁵ Le programme a été créé en 1997 par le Ministère de Logement et de l'Urbanisme (MINVU), afin de concentrer des efforts et de coordonner des ressources publiques et privées dans des bidonvilles et des camps. Le plan d'action inclut notamment le développement communautaire et l'insertion sociale ; la formation pour le travail et la formation productive ; l'amélioration du logement et du quartier ; et le soutien au renforcement institutionnel des programmes visant le dépassement de la pauvreté.

⁶ D'autres programmes gouvernementaux précédents d'amélioration et de développement communautaire que l'on peut mentionner, à part du programme *Chile Barrio*, sont le *Programa Puente*, *Programa de mejoramiento comunitario*, *Programa de pavimentación participativa*, *Barrio Seguro* et le *Programa de equipamiento complementario a la vivienda*, entre autres. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo de Chile (SUBDERE). http://www.subdere.gov.cl/1510/articles-68463_recurso_1.pdf

⁷ Entretien avec un membre du programme "Quiero mi Barrio". Février 2007.

Le programme gouvernemental de réhabilitation de quartiers Quiero mi Barrio (2006–2010)

Le gouvernement de Michelle Bachelet⁸ a lancé plusieurs nouveaux programmes. Parmi eux, *Quiero mi Barrio* est un programme de rénovation dans 200 quartiers, entrepris par le Ministère de Logement et de l'Urbanisme. Le principal objectif du programme est de contribuer à l'amélioration de la qualité de vie des habitants des quartiers présentant des problèmes d'intégration urbaine et sociale. Le programme pilote –développé entre juin 2006 et décembre 2010– s'a proposé de résoudre des problèmes physiques et sociaux dans de nombreux quartiers dans tout le pays, la plupart des projets de logements sociaux qui n'ont pas obtenu aucune amélioration après sa construction. La date de fin du programme *Quiero mi Barrio* (pilote), était initialement prévue pour 2010, mais l'impossibilité de terminer les interventions dans les quartiers intervenus, a conduit à la décision de repousser la date de fin à l'année 2014. Aujourd'hui, avec une nouvelle administration de centre-droit du Président Sebastián Piñera, le nouveau programme propose des innovations dans sa méthodologie d'intervention, focalisation, sélection et financement.⁹

Ces 200 quartiers du programme pilote sont très différents les uns des autres, présentant différents niveaux de vulnérabilité physique et sociale. Ils ont été sélectionnés selon plusieurs indicateurs de dégradation urbaine (déficit d'infrastructures, d'équipements, une image dégradée de l'environnement et / ou avec des problèmes de connectivité ou d'intégration routière) ; et aussi selon indicateurs de vulnérabilité sociale. Le nombre estimatif de familles bénéficiaires est environ 70.000, ce qui est de 300.000 personnes (Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile, 2006). Parmi les problèmes physiques à résoudre sont le manque de rues pavées, des bâtiments endommagés, le manque d'infrastructures communautaires, de mobilier urbain dans de mauvaises conditions, de lots vacants qui apportent des décharges illégales et la criminalité, et une mauvaise infrastructure de l'eau. Parmi les problèmes sociaux sont des taux élevés de criminalité, la toxicomanie et le trafic de drogue, les décrocheurs du secondaire, le chômage, la violence intrafamiliale, et la grossesse chez les adolescentes.

Il est important de mentionner qu'en l'an 2000, après dix ans de démocratie, le gouvernement chilien a créé le mandat présidentiel de la participation citoyenne, qui oblige les organismes publics afin d'inclure la participation des citoyens dans leurs politiques et programmes. Suivant les mêmes principes, le programme *Quiero mi Barrio* définit la participation des citoyens comme base de son succès et de sa pérennité. L'hypothèse est que, afin de récupérer des quartiers délabrés et à générer la confiance entre voisins, les communautés doivent participer à leur propre développement. Si cela ne fonctionne pas, il est hautement probable que les communautés ne feront pas un bon usage des améliorations physiques construites par le gouvernement et les quartiers seront de nouveau se détériorer.

La participation des habitants est donc un élément important des objectifs stratégiques de ce programme, et l'un des critères de base, avec l'intégralité des interventions et l'approche intersectorielle. En fait, l'un des principaux acteurs dans le processus de développement est le *Conseil du quartier pour le développement* qui est créé dans la première phase du programme afin de participer à l'établissement des priorités et à la mise en place des

⁸ Le gouvernement de Michelle Bachelet est le quatrième gouvernement démocratique de centre gauche (2006 – 2010) après la dictature de Pinochet (qui a duré de 1973 à 1989).

⁹ Ministère de logement et de l'urbanisme, Gouvernement du Chili. « Une nouvelle stratégie pour l'implémentation de nouveaux quartiers » http://www.minvu.cl/opensite_20110502095121.aspx (page consulté le 1 juin 2011)

projets. Ce conseil du quartier répondrait à un modèle d'intervention « avec la communauté », car il favorise la participation des voisins.

En termes des objectifs spécifiques, le programme tente à : récupérer des espaces ouverts endommagés ; améliorer les conditions environnementales dans les quartiers ; renforcer les relations sociales ; et promouvoir une meilleure intégration sociale dans les quartiers. Le modèle opératif considère trois phases. Dans la première phase, le *Conseil de Voisinage pour le Développement* doit être constitué afin de signer un « Contrat du Quartier » pour formaliser les projets et participer à la mise en œuvre du contrat. Le contrat comprend une auto-évaluation avec des priorités et des actions liées à d'améliorations physiques et à des plans sociaux. La deuxième phase comprend la mise en œuvre du « Contrat du quartier ». La troisième phase consiste à finaliser la réalisation des travaux physiques et les plans sociaux, en évaluant le statut du contrat du quartier, et de développer une projection future du quartier. Au cours de la première phase, un *Obra de confianza* (« Travail de confiance ») est construit, de sorte que les habitants puissent faire confiance au gouvernement que les changements vont être mis en œuvre (une confiance qui a été considérablement réduite en raison des cas répétés de décevoir des attentes). Quelques exemples des *Obra de confianza* sont la construction de petites places et la récupération de façades. Enfin, le modèle opérationnel du programme comprend également cinq composants transversaux qui doivent faire partie intégrante du travail de réhabilitation dans les quartiers dans chaque phase. Ces composants sont la participation citoyenne, l'identité du quartier et le patrimoine culturel, les questions environnementales, la sécurité et la connectivité numérique (disponibilité d'Internet).

L'évaluation générale du programme démontre que la principale force est d'avoir encouragé le débat sur les implications et l'échelle des interventions de l'État au niveau de quartier, demandant la recherche des actions intégrales dans les territoires aux ministères qui y travaillent. En d'autres termes, le programme a réussi à positionner un discours politique de réhabilitation de quartiers. D'autre part, la principale déficience du programme est d'être réduit à un simple programme participatif d'amélioration des espaces publics des quartiers sélectionnés. Il n'a pas réussi à réunir tous les acteurs pertinents et leurs instruments, ce qui le permettrait de diminuer, avec des solutions intégrales, la vulnérabilité sociale et la dégradation urbaine.

3. Deux modèles d'action publique au Chili

Le cadre de référence de cette recherche est basé sur le regard croisé entre les modèles d'État et de rénovation de quartiers défavorisés des États-Unis et la France. Une des questions de cette recherche est en fait d'où vient-elle la nouvelle politique urbaine de rénovation de quartiers chilienne et si elle s'est inspirée des politiques publiques qui ont été menées ailleurs, c'est-à-dire, en France et aux États-Unis. Ce sont quatre les raisons pour lesquelles étudier la rénovation de quartiers vulnérables chilienne en faisant référence aux expériences états-unienne et française. En premier lieu, il est possible d'affirmer que ces deux modèles d'État sont très présents et en conflit permanent au Chili car ils traversent la plupart des débats et discussions sur le degré de présence de l'État dans les politiques publiques sociales : soit par imposition ou par imitation, l'Amérique latine, et notamment le Chili, sont passés d'une cohésion sociale de type européen –fondée sur l'État-providence– à une cohésion de type états-unienne –fondée sur le marché, la propriété et la société civile– qui s'est implantée de façon radicale sous le régime militaire après le coup d'État de 1973. À niveau d'action publique, cela s'est traduit en le remplacement dans l'esprit des classes dirigeantes chiliennes

et leur conception des politiques publiques, d'un type de cohésion européen à un autre de type états-unienne, notamment depuis le dernier tiers du siècle dernier (Tironi 2008).

En deuxième lieu, les trois pays expérimentent une *nouvelle question urbaine* (Donzelot et al. 2003) –quoique avec des différences d'intensité et de nature–, ce qui implique parler d'une manière plutôt cohérente de l'existence des quartiers urbains défavorisés dans les trois contextes. Autrement dit, soit que l'on parle de déconcentration de la pauvreté (USA), de mixité sociale (France) ou de la lutte contre la ségrégation (Chili), une question commune les traverse aux trois endroits : la concentration de la pauvreté urbaine.

En troisième lieu, il existe une différence fondamentale entre les modèles d'État de la France et des États-Unis, qui à son tour implique des distinctions importantes en termes de diagnostic que ces modèles font de la pauvreté, ainsi que des stratégies pour l'attaquer et, par conséquent, distinctions par rapport aux politiques de rénovation de quartiers dans les deux pays. Finalement, faire référence à la comparaison entre la France et les États-Unis peut faire la lumière sur les limites et possibilités de chacun de ces modèles, et si faisant, faire la lumière aussi pour le cas chilien, notamment par rapport à la participation des habitants et des associations de la société civile dans les efforts de rénovation des quartiers défavorisés.

Nous développons ensuite ce regard croisé des modèles français et américain d'action publique, en essayant des les condenser dans une matrice d'analyse à partir de laquelle nous examinerons la politique publique de rénovation de quartiers chilienne. Il faut mentionner que, dans ce regard croisé qui procède du général au plus particulier (les modèles d'État français et américain et leurs stratégies de participation), l'objet d'intérêt final est le rôle des associations dans la rénovation de quartiers au Chili.

États-Unis et France : deux modèles de cohésion sociale, deux modèles d'État

Selon Jaillet et Donzelot (1997), la principale différence entre la France et les États-Unis par rapport à leurs systèmes de protection sociale, c'est-à-dire, leurs modèles d'État, c'est que pour la France –et pour l'Europe en générale– l'État-providence représente l'instrument du secours à l'individu et de son émancipation. Il est nécessaire à la limitation des relations de domination et à la construction de la société. Pour les États-Unis, en revanche, l'État n'est utile qu'à la marge, il reste faible et laisse les collectivités locales et communautés développer leur capacité d'action collective, celles-ci étant les véritables sujets de l'action publique. Le citoyen, par sa part, doit mériter sa protection, qui devrait être occasionnelle.¹⁰ Bref, en France nous observons un État fort qui doit assurer les droits de l'individu pauvre ; alors qu'aux États-Unis, nous observons un État qui délègue des responsabilités et dont le rôle c'est d'assurer que l'individu pauvre revienne à son état initial de *droit commun*.

À quoi répondent ces différences entre les modèles d'action publique des États-Unis et la France ? Le concept de cohésion sociale nous donne le cadre de référence dans lequel ces différences prennent cohérence. Marcel et Rivera (à Tironi *et al* 2008, p.156), affirment que **le contraste des modèles de cohésion sociale a une forte corrélation avec les différences dans ces régimes de bien-être**. Par exemple, le régime libéral des États-Unis, qui attribue un rôle central au marché dans la distribution de bien-être, a comme contrepartie un modèle de cohésion sociale fondé sur une perspective de mobilité sociale et sur la force de la communauté locale, ainsi qu'une conception négative –et même une stigmatisation– de la

¹⁰ Donzelot J. et Jaillet M.C., *Europe, États-Unis : convergences et divergences des politiques d'insertion*, Revue Esprit No. 5, mai 1997.

pauvreté et de la dépendance de l'aide gouvernementale. De même, le régime de protection social-démocrate en vigueur dans les pays d'Europe du Nord, dont la France, a comme corrélat un modèle de cohésion sociale fondé sur les droits économiques et sociaux garantis par l'État, conçus pour générer des niveaux élevés d'équité. Cela veut dire que ces deux pays, la France et les États-Unis, ont différents modes d'intégration sociale et d'inclure aux individus qui se trouvent « à la marge », tels que les exclus et les pauvres (voir table n°1 « Cohésion sociale et régimes de bien-être : éléments de différence entre États-Unis, France et l'Amérique latine »).

Table n°1 : Cohésion sociale et régimes de bien-être :
éléments de différence entre États-Unis, France et Amérique latine

	Régime de bien-être	Cohésion sociale
États-Unis	<i>Libéral</i> Provision de bien-être à travers le marché et la société civile	Accès à des opportunités Rétribution à l'effort Mobilité sociale (ou <i>perspective de</i>)
France	<i>Social-démocrate</i> Provision de bien-être à travers l'État	Égalité devant la loi Exercice des droits Équité
Amérique latine	<i>États-providence potentiels et Systèmes informels de sécurité</i> ¹¹ Provision de bien-être à travers l'État, le marché, réseaux familiaux et communautaires, et l'informalité	Culture et réciprocité Religiosité, patronage, populisme, relations familiaux et communautaires (liens primaires) <i>L'illusion</i> de mobilité sociale

Source personnelle : établi sur la base des informations fournies par Marcel et Rivera (en Tironi *et al*, 2008)

États-Unis et France : opposés dans le diagnostic et les stratégies de lutte contre la pauvreté

Les différences entre ces deux modèles de société répondent donc à deux cadres de cohésion sociale décrits ci-dessus, ceux qui, à leur fois, diagnostiquent la pauvreté de manière opposée : le modèle états-unien fait porter la responsabilité de sa condition à l'individu, alors que dans le français celui-ci est considéré une victime du blocage social du système. Ceci produit à son tour, des stratégies opposées de lutte contre la pauvreté ou politiques d'insertion: l'états-unien critique fortement la dépendance aux allocations et promeut le *workfare* –*work* en échange de *welfare*– ou un contrat d'échange entre une aide reçue et le travail fourni ; et la stratégie française du *Revenue minimum d'insertion*, qui va même au-delà d'une simple assistance financière, et cherche une manière de retrouver une place dans la société pour l'individu exclu (Donzelot et Jaillet 1997).

¹¹ Gough et al. (2004) utilise ces deux groups. La plupart des pays d'Amérique latine du Cône Sud (Argentine, Brésil, Chili, Uruguay) seraient des États-providence « potentiels » car il existe une plus grande implication de l'État ainsi que des résultats de bien-être plus positifs, quoique inférieurs aux résultats des pays développés (d'où appelés « potentiels ») ; le reste des pays d'Amérique latine sont classés comme « systèmes informels de sécurité », car les gens doivent se soutenir sur leur famille et sur la communauté afin de répondre aux lacunes de l'État, avec des résultats de bien-être plutôt limités. Cette classification des pays de l'Amérique latine n'est pas exempte de complications, ainsi que en général, l'étude des régimes de bien-être, car ces régimes supposent une relative stabilité des programmes et des règles qui l'Amérique latine ne possède pas (au contraire, il existe un large éventail de besoins sociaux et des politiques publiques qui sont constamment remises en forme). En tout cas, cette classification est utilisée pour permettre la comparaison avec les États-Unis et la France, en assumant toutefois la perte de spécificité, même d'un pays à l'autre de l'Amérique latine.

États-Unis et France : deux politiques socio-urbaines et deux stratégies de rénovation de quartiers

De ce qui précède émergent, à leur tour, deux logiques de rénovation de quartiers défavorisés différentes, qui selon Donzelot (2003, p.146) peuvent être résumées en une stratégie états-unienne de « remettre les gens en mouvement », qui met l'accent dans la capacité de mobilité de l'individu et, en conséquence, a recours à la liberté et la responsabilité de chacun ; et une stratégie française de « refaire la ville sur place » par l'État, de manière que le territoire satisfasse l'exigence de mixité sociale et la plus grande égalité possible quant à la qualité des services et aux possibilités d'emploi. Dans des mots simples, la méthode états-unienne assisterait à *l'individu* ou famille pauvre, alors que la française, orienterait ses efforts vers le *territoire* où habitent les pauvres –différence qui peut être résumé par le débat *people versus place*.

Ces approches de politiques socio-urbaines si différents peuvent être résumées par deux grandes orientations : aux États-Unis, une politique de soutien aux *Community Development Corporations* ou *mouvement communautaire*, et en France, la *Politique de la ville*, où les dispositifs pratiques sont le *community development* du côté américaine, et le *Développement social urbain* du côté français (Donzelot *et al* 2003, Bacqué 2000). En bref, la *Politique de la ville* correspond à un ensemble d'actions de l'État qui tentent de revaloriser certains quartiers urbains et à réduire les inégalités sociales entre territoires. Cette politique inclut des mesures législatives et réglementaires dans le domaine de l'action sociale et de l'urbanisme, est fondée sur le partenariat entre les collectivités locales (régions, départements et communes), et se base généralement sur une base contractuelle. Ainsi, l'État intervient dans le cadre de contrats négociés avec les communautés locales et d'autres intervenants, tels que les « Contrats de ville » et les « Contrats de cohésion sociale ». Ces actions s'appuient sur une cartographie préalable du territoire urbain, qui identifie les quartiers qui seront pris en charge, quartiers qui font partie des « Zones urbaines sensibles ».

Pour sa part, la politique américaine repose sur le développement communautaire, et est basée sur trois éléments essentiels. Tout d'abord, le développement d'un partenariat public / privé qui donne un rôle important aux acteurs économiques locaux et qui demande la participation des habitants, un processus qui est accompagné d'un désengagement du pouvoir public, notamment de l'État. Deuxièmement, l'appréciation de l'échelle locale comme l'échelle appropriée d'intervention et comme lieu de développement des consensus territoriaux. Et troisièmement, le développement de la pratique professionnelle intermédiaire, ou ce qui a été appelé le « management » sociale et urbaine (Bacqué 2000), matérialisé par les *Community Development Corporations*. Il reste dans cette brève description des deux politiques socio-urbaines, l'histoire et les principes derrière chacun construit. Il existe une complexité inhérente à l'évolution de chacune de ces politiques publiques qui ne peut pas être abordée dans cet article.

Deux stratégies de participation de la société civile

Comment ces différentes politiques publiques sont traduites en termes du rôle des organisations de la société civile dans la récupération de quartiers vulnérables ? En premier lieu, quel que soit le pays concerné, les politiques de rénovation des quartiers sensibles insistent, en générale, en la nécessité d'engager –à différents degrés– aux habitants. La participation de tous est considérée comme une mesure d'efficacité, comme une manière de contribuer au capital social des quartiers et d'assurer leur autonomie et la durabilité des

interventions. Elle est aussi une manière de renforcer la démocratie et l'intégration sociale (Bacqué 2000).

Deuxièmement, il existe, en général, deux types de stratégies de mise en œuvre des politiques publiques : la stratégie *top-down* ou descendante, dans laquelle l'État intervient fortement, initie et prend finalement les décisions ; et la stratégie *bottom-up* ou « qui part du bas », dans laquelle l'État décentralise des responsabilités et donne plus de pouvoir aux citoyens. La première est plus proche du modèle français et la deuxième du modèle américain.

Aux fins de la rénovation de quartiers défavorisés, ces deux modèles de développement et de mise en œuvre des politiques publiques sont convertis, à leur tour, en deux stratégies différentes de participation de la société civile. Aux États-Unis il y a un plus grand potentiel pour une participation effective des citoyens, pour un développement co-responsable et un *empowerment* qui reconnaît que les gens ont des compétences et des ressources qui peuvent être mobilisées. L'exemple par excellence sont les *Community Development Corporations* (CDC). Dans la pratique, ce sont les CDC qui ont l'initiative de commencer les interventions de revitalisation et qui exercent une pression sur la prise des décisions qui touchent les quartiers dans lesquels elles agissent. En revanche, dans le cas de la France l'intervention de l'État est plus forte : c'est lui qui commence les interventions dans le cadre de la politique de la ville, et qui ensuite mobilise des acteurs à travers la participation citoyenne. Dans la pratique, les interventions sont des programmes conçus et mis en œuvre par l'État et qui appellent la participation citoyenne, mais dans lesquels, l'accent est dans l'expression citoyenne plutôt que dans le pouvoir de pression des citoyens. Bref, les démarches participatives française et états-unienne montrent des divergences importantes : aux États-Unis la participation est *communautaire* et passe par la construction d'un *pouvoir*, alors qu'en France, la participation est *citoyenne* et relève de l'accomplissement d'un *devoir* (Donzelot *et al.* 2003).

Chacune de ces stratégies de participation présente ses forces et faiblesses, ce qui, en termes de la rénovation de quartiers conduit à deux risques potentiels. D'une part, la participation de la société civile dans la rénovation, semble plus favorisée par le modèle *d'empowerment* états-unien, et en revanche, il a été montré que la participation a une tendance à l'**instrumentalisation** dans le modèle français de politique de la ville animée par l'État : soit subordonnant la participation à la dépense des ressources publiques disponibles, aux procédures et aux exigences que demandent les programmes publics ; soit parce que l'on cherche dans la participation beaucoup plus une légitimation de la décision –déjà prise par l'État– qu'un mobilisation pour l'action (Donzelot 2006, De la Maza 2004).¹²

À première vue, le modèle états-unien semble avoir plus d'avantages que le français parce qu'il met les gens en mouvement, il promeut la confiance, il sauve les compétences et les ressources de la population, enfin, favorise l'autonomisation ou *empowerment*. Toutefois, cette option risque aussi d'un **transfert** et d'une réduction fiscal des dépenses, entendue comme le transfert de responsabilité et de contrôle aux CDC, et une diminution des ressources de l'État en matière de logement et d'autres services sociaux pour des personnes et des communautés à faible revenu.¹³ D'autres risques sont : l'*accountability* (reddition de compte) de la part des associations ou CDC, la corruption et la cooptation des habitants les plus actifs.

¹² DONZELOT, Jaques et EPSTEIN, Renaud, *Démocratie et participation : l'exemple de la rénovation urbaine*, Publié dans *Esprit*, dossier *Forces et faiblesses de la participation*, n°326, 2006, pp. 5-34.

DELA MAZA, Gonzalo, *Políticas públicas y sociedad civil en Chile: El caso de las políticas sociales (1990-2004)*, POLITICA N° 43, Primavera, 2004, pp. 105-148.

¹³ DEFILIPPIS, James et SAEGERT, Susan (éditeurs.), *The Community Development Reader*, New York and London: Routledge, 2008.

Les deux effets potentiels négatifs mentionnés, l'instrumentalisation de la participation et le transfert, sont préjudiciables à la revitalisation des quartiers.

Dans cette analyse, la construction du rôle des organisations de la société civile dans la rénovation, peut être interprétée comme une construction à double entrée: d'un part, les aspirations, les objectifs et les effets de la politique publique venant de l'État ; d'autre part, les initiatives des associations mêmes et sa réaction aux politiques de l'État, autrement dit, la manifestation finale de son rôle. La question pour le Chili est alors de savoir comment caractériser la démarche participative promue dans le contexte de la rénovation de quartiers défavorisés, notamment, comment se définit la figure du *Conseil du quartier pour le développement* par rapport à ces deux approches *top-down* et *bottom-up*, qui caractérisent en générale à la France et les États-Unis.

Cette construction à double entrée du rôle des associations dans la récupération de quartiers sera en effet utilisée comme approximation empirique, pour étudier le cas chilien. Mais avant de présenter la démarche empirique de la recherche, il est intéressant de conclure l'analyse sur l'influence de modèles dans le contexte chilien.

Deux modèles d'action publique au Chili

L'analyse qui précède sur les modèles français et états-unien d'action publique et leurs corollaires en termes des stratégies de participation, se présente comme un cadre d'analyse intéressant pour examiner le cas chilien : ce regard croisé entre les deux modèles a un parallèle avec le processus politique et économique chilien au cours de la période de transition vers la démocratie ou de post-dictature, qui affecte le rôle de la société civile.

En premier lieu, pendant les années 90, l'État chilien cherche la décentralisation des attributions et des responsabilités aux municipalités ; en second lieu, l'État cherche l'expansion des capacités et de renforcer la participation sociale dans les programmes publics ; et finalement, l'État reconnaît qu'il n'est pas capable d'assumer toutes les responsabilités en termes de la mise en œuvre des programmes, et donc il délègue des tâches de prestation de services et de la mise en œuvre des programmes à des ONG, à des associations, à l'Église, etc. En bref, d'un part, on observe des tentatives de décentralisation et *d'empowerment* qui vise à renforcer les capacités d'autonomie et de résolution des problèmes par des organisations privées à but non lucratif et à but lucratif ; et d'autre part, des processus de participation citoyenne sont créés et appelés par l'État, mais ils montrent une tendance à *l'instrumentalisation*, comme l'a montré le cas français.

La comparaison entre ces deux manières de « faire société »¹⁴, différentes en France et aux États-Unis, n'est pas quelque chose de nouvelle. Il existe déjà une abondante littérature sur la comparaison entre ces deux conceptions d'État, notamment la comparaison entre deux politiques de la ville qui entraînent des mesures très opposées de lutte contre la pauvreté urbaine (Donzelot et Jaillet 1997, Donzelot et al. 2003, Bacqué et Sintomer 2001, Wacquant 2006, Kirszbaum 2008, parmi d'autres). En revanche, ce qui se pose comme une contribution originelle de cette recherche c'est d'examiner les politiques publiques de logement au Chili (ou comment le Chili *fait société* à travers son action publique), en faisant référence à ces deux modèles d'État qui ont, comme nous l'avons déjà mentionné, une forte présence et qui sont en conflit permanent au Chili. Encore plus, la contribution c'est aussi la façon de comment

¹⁴ DONZELOT, Jacques, avec MEVEL, Catherine et WYVEKENS, Anne, *Faire société : la politique de la ville aux États-Unis et en France*, Paris, Éditions du Seuil, 2003.

cette recherche peut compléter ces deux modèles au moment de formuler des potentielles recommandations pour le Chili, pays qui a sa propre tradition sociopolitique, au lieu d'appliquer des « recettes » d'un ou d'autre modèle sans tenir compte des particularités du pays.

Table n°2: Matrice d'analyse des modèles d'État et de rénovation des quartiers défavorisés des États-Unis et la France à partir de laquelle nous examinerons la politique de rénovation chilienne.

	États-Unis	France
Principes modèles de cohésion sociale	Liberté individuelle	Équité, égalité devant la loi
Modèle d'État ou provision de bien-être	Marché, société civile	État
Diagnostique de pauvreté	Pauvre est coupable	Pauvre est victime du système
Stratégie de lutte contre la pauvreté	<i>Workfare</i>	<i>Revenue minimum d'insertion</i>
Modèle de rénovation des quartiers défavorisés	<i>Mobilité individuelle</i> "remettre les gens en mouvement"	<i>Mixité sociale territoriale</i> "refaire la ville sur place"
Principe derrière le modèle de rénovation des quartiers (ou réponse à la concentration de la pauvreté urbaine)	Individu libre : <i>Affirmative action</i>	Territoire égalitaire : <i>Discrimination positive territoriale</i>
Politique socio-urbaine et Dispositif principal	Politique de soutien aux CDC <i>Community development</i>	Politique de la ville Développement social urbain
Stratégie de rénovation de quartiers et de participation des habitants	<i>Bottom-up</i> Initiée par CDC	<i>Top-down</i> Animé par l'État
Effets dans la participation	<i>Empowerment (force)</i>	<i>Instrumentalisation (faiblesse)</i>
Effets dans la rénovation de quartiers	<i>Transfert (faiblesse)</i>	Forte investissement de l'État <i>(force)</i>

Source personnelle : établi sur la base des informations fournies par Donzelot et Jaillet 1997, Donzelot et al 2003, DeFilippis et Saegert 2008

4. La démarche empirique

Etant donné que celle-ci est une recherche en cours, nous allons présenter dans cette section, une description générale de la démarche empirique de la recherche et quelques résultats obtenus de la première étape d'étude qui sont liés au sujet du Congrès GIS *Démocratie et Participation*.

Comment l'on a mentionné ci-dessus, nous nous intéressons, en premier lieu, à l'origine et les effets de la nouvelle politique urbaine chilienne : d'où vient-elle cette

politique, est-ce qu'elle s'est inspirée des politiques publiques qui ont été menées ailleurs, c'est-à-dire, en France et aux États-Unis. Nous nous intéressons, en second lieu, à comment cette politique se met en œuvre, notamment comment la société civile est-elle mobilisée. Dans une première étape d'étude, nous étudions la généalogie et l'origine de la nouvelle politique urbaine chilienne, notamment en ce qui concerne la rénovation de quartiers défavorisés : des interviews avec des interlocuteurs (fonctionnaires de l'État, universitaires, ONG, députés) qui ont participé à la formulation et installation de la nouvelle politique urbaine, notamment du programme *Quiero mi Barrio* pendant l'administration Bachelet, nous transmettent leurs appréciations sur la participation, l'*empowerment*, l'intégration sociale, l'influence des modèles étrangères dans la construction de cette politique, ainsi que ses impressions sur la création et les résultats autour du *Conseil du quartier pour le développement* (CVD). Dans une deuxième étape d'étude à venir, nous analyserons ce que cette nouvelle politique urbaine a produit : des études de cas de deux quartiers à Santiago du Chili, intervenus par le programme *Quiero mi Barrio*, nous permettra d'observer quel est le rôle effectif des associations –notamment du CVD– dans la rénovation de quartiers, quelles sont, plus globalement, les configurations de participation autour de la récupération à l'intérieur des quartiers intervenus par cette politique, et comment-elles interagissent. Ce qui suit est un résumé des principaux résultats de la première partie du travail de terrain.

La formulation de la nouvelle politique urbaine de l'administration Bachelet (2006-2010) : sa généalogie et la circulation des modèles d'action publique au Chili

Pendant cette première étape d'étude, vingt-cinq entretiens ont été réalisés entre le mois de mai et septembre 2011. Les interlocuteurs sont de quatre types : des professionnels qui travaillent –ou ont travaillé– au Ministère de logement et de l'urbanisme (membres de l'équipe du programme *Quiero mi Barrio*, ex-sous secrétaire du ministère, et ex directeurs des unités en charge du processus de formulation de la politique et du programme) ; des professionnels des ONG qui ont travaillé dans le cadre de la politique générale et/ou du programme (conception, mise en œuvre ou évaluation) ; des universitaires (académiciens, chercheurs consultants du ministère qui ont participé à des activités pendant la formulation de la politique et du programme) ; un informant clef du domaine politique (un député du Parti Socialiste qui a été Président de la Commission de logement et de développement urbaine pendant la campagne électorale de Michelle Bachelet et Président du même sujet dans la Chambre de députés, pendant plusieurs années).

Les questions posées aux interlocuteurs sont, entre autres, comment ont-ils participé à la formulation de cette politique urbaine, notamment par rapport au programme de rénovation de quartiers *Quiero mi Barrio* ; quels sont les principes et concepts fondamentaux de cette nouvelle politique, en particulier ceux qui sont derrière le programme ; qui a inspiré ce programme, et quelle est l'influence potentielle de l'expérience internationale dans l'élaboration de politiques rénovation de quartiers au Chili, notamment des États-Unis et de la France.

En bref, la participation des interlocuteurs à la formulation de la *Nouvelle politique de logement*, obéit à trois moments : la pré-candidature de Michelle Bachelet, la campagne présidentielle de Bachelet et l'installation de la politique dans le Ministère de logement et de l'urbanisme (MINVU). Plusieurs groupes de travail autour du sujet de quartiers ont été créés, à l'intérieur et à l'extérieur du ministère pendant les deux premiers moments mentionnés. Ces groupes informels ont discuté, dans des instances plus ou moins ouvertes, et ils ont élaboré des propositions de politique. Un enthousiasme particulier a caractérisé l'idée que les quartiers

pouvaient constituer le contexte d'intervention publique : cela signifiait une révolution, une nouveauté en termes de politiques publiques, car pour la première fois, il existait une version territorialisée de l'action publique, notamment la possibilité de financement aux **territoires** et pas seulement aux **individus**, comme était le cas traditionnel des subventions aux habitants pour l'achat de logement.

Quel rôle ont joué les organisations de la société civile dans cette formulation de la politique ? Les organisations locales au niveau du territoire n'ont pas participé. En revanche, des **personnes** liées à des ONG qui travaillent autour de la question urbaine, ont été invitées à participer à ces différentes instances, mais sur la base de leurs contacts professionnels personnels, ou de leurs appartenances ou affinités à des partis politiques. Etant donné la richesse et la complexité de l'information recueillie, nous allons présenter ci-dessous quelques éléments qui peuvent être intéressants dans le cadre du Congrès du GIS *Démocratie et Participation*.

Ils parlent de la participation citoyenne et l'empowerment

Une composante fondamentale du programme *Quiero mi Barrio* était la participation des habitants. L'hypothèse derrière est celle de la pérennité ou durabilité des investissements de l'État : les habitants doivent participer à leur propre développement afin qu'ils fassent un bon usage des améliorations physiques construites par le gouvernement. En générale, il existe un consensus sur l'importance de la démarche participative dans le programme, mais des différentes opinions par rapport au temps et les ressources qu'il faut consacrer au processus participatifs.

« Il n'y aura jamais assez de participation » ;
« ... la participation a aussi des limites. Parce qu'elle est liée aux processus, et les processus sont déclenchés et accompagnés par une variable qui a à voir avec le budget de l'administration publique et les dépenses » ;
« L'inspiration officielle déclarée était de démocratiser la prise de décisions »
« ... Il y a des quartiers où nous partons du point de vue de l'animation socioculturelle, que les gens sortent de la maison ; les événements avaient beaucoup à faire avec ça : beaucoup de bruit, beaucoup de reggaeton »

(Opinions de plusieurs interlocuteurs venant du MINVU)

Quand les interlocuteurs parlent de participation des habitants dans ce programme, ils parlent aussi d'*empowerment* (*empoderamiento* en espagnol). Néanmoins, ce concept n'a pas une définition unique : des interlocuteurs le définissent comme le niveau le plus élevé de participation, au-dessus de la participation informative, consultative, et gestionnaire (suivant l'échelle de participation de Sherry Arnstein) ; et d'autres parlent plutôt d'autonomie et de renforcement des capacités pour que l'organisation persiste dans le temps. Pour les premiers, la possibilité d'avoir prise sur la décision est un élément clef ; pour les seconds, l'est le contrôle citoyen, notamment sur les travaux construits dans les quartiers, mais aussi sur l'exécution du *Contrat du Quartier* auprès de la municipalité et du ministère.

«... capacités, de quoi ? De leadership, de bien parler, d'être capables de s'exprimer, de mener une réunion... d'interpeller »
« ... Nous avons des milliers d'anecdotes remarquables, des séances de Conseils municipaux où un conseiller municipal a dit 'monsieur SEREMI (secrétaire régional du ministère MINVU), je voudrais savoir ce que nous allons faire' ; et une dame dit, 'Un instant ! Le monsieur SEREMI nous a dit que maintenant nous sommes les municipalités, le gouvernement, et les voisins'. Ça

c'est vraiment remarquable ; tu crées des vrais comités de contrôle »

(Interlocuteurs venant du MINVU)

Cependant, il existe un consensus entre les membres de l'équipe du programme dans le ministère, sur le fait que le *Conseil du quartier pour le développement* a eu des résultats divergents : quelques conseils ont été *empowered* (*empoderados*), quelques conseils ne l'ont pas été. Quelques fonctionnaires du ministère attribuent cette différence au soutien donné aux conseils du quartier, par les équipes présentes dans le territoire : les conseils du quartier qui ont eu un suivi permanent par les fonctionnaires publics (soit municipalité soit l'État central), ont eu des meilleurs résultats en comparaison avec les conseils dans des quartiers qui ont été pris en charge de cabinets de consulting. Les raisons données sont le niveau de permanence des institutions intervenantes dans les territoires, les cabinets de consulting se caractérisant par une rotation élevée de professionnels ou par l'absence de professionnels spécialisés.

De leur côté, les interlocuteurs liés plutôt au domaine universitaire ont, en générale, une évaluation négative de la figure du *Conseil du quartier*, soit parce qu'elle incarne une conception instrumentale de la participation, soit parce qu'elle a même provoqué des conflits à l'intérieur des quartiers et un désengagement des habitants, car elle n'a pas respecté les associations existantes dans les quartiers.

L'influence de modèles : la rénovation de quartiers et l'action publique en général

À la question sur l'influence de modèles étrangers, nous avons identifié quelques expériences internationales de rénovation de quartiers qui se répètent : la *Llei de millora de barrios* de Catalunya, la Junta de Andalucía, la *Soziale Stadt* ou *Ville sociale* de l'Allemagne, la figure du *Contrat du Quartier* de la Belgique. Elles sont importées par des fonctionnaires du ministère, des programmes de collaboration entre ministères des pays, par des ONG –comme l'agence allemande GTZ–, et par des personnes qui ont fait des études ou des séjours de travail dans ces pays.

En ce qui concerne l'influence des modèles d'action publique français et américain dans la formulation de cette politique urbaine et le programme de rénovation de quartiers, il n'existe pas de consensus entre les interlocuteurs : des personnes affirment qu'il existe une plus grande influence de l'Europe, mais d'autres affirment que le système de financement, d'orientation néolibéral de type américain, est prégnant, et donc qu'il est plus déterminant pour le modèle d'État chilien et les politiques publiques en général. Néanmoins, un troisième groupe voit un mélange entre les deux modèles : un État très centraliste en termes de prise de décisions, et en ce sens, proche du modèle français ; mais un État qui fonctionne sur les subventions, et qui caractérise plutôt le modèle états-unien. Cette influence de modèles est vue, par certains, comme abstraite, mais d'autres se réfèrent aux parcours professionnels des fonctionnaires et/ou leur appartenance ou affinité politique. Or, ce sont ces fonctionnaires qui finalement prennent des décisions à l'intérieur du ministère de logement et de l'urbanisme.

« Je pense qu'il y a une certaine hybridité. Évidemment, notre État a été mutilé par les directives du Consensus de Washington, et l'ajustement structurel qui a eu lieu dans les années 80. Évidemment, quand nous parlons du Consensus de Washington, il existe de directives qui sont très marquées par la prééminence des positions plutôt unilatérales qu'assument les États-Unis et la Grande-Bretagne (...) sur la ligne de réduire l'appareil de l'État. C'est ça que nous avons (au Chili). Et les gouvernements de la Concertation n'ont pas fait aucun effort pour inverser cette situation. Et quand vous pensez au programme Quiero mi Barrio, il semble que

l'on pense plutôt dans une logique de l'État-providence, mais dans un contexte où il n'y a pas d'État-providence (...) alors je pense qu'il y avait une dualité, un hybride, une contradiction entre le programme Quiero mi Barrio, qui s'est nourri de quelques expériences européennes qui opèrent dans des contextes d'États-providence, mais dans le cadre d'un État absolument réduit ».

(Interlocuteur venant du domaine universitaire)

« Il y a une mélange en termes de comment injecter des mécanismes plutôt d'État (estatistas) dans le contexte d'un État qui cherche à privatiser ou externaliser un ensemble de fonctions (...) (mais dans) le cas du programme Quiero mi Barrio, il n'est pas un programme qui fonctionne avec des subventions. C'est une contradiction, tu vois? Car il fonctionne sur l'offre, pas avec une subvention à la demande. Non, ici je (État) dis "ici, il faut faire cela, et j'ai d'argent pour le faire. Ça entre absolument en conflit avec la logique prédominante de l'État chilien.

(Interlocuteur venant du domaine universitaire)

« Il y a comme trois versions de la façon dont le programme devrait être fait. Une vision du ministère, disons la version qui selon Luis Eduardo Bresciani¹⁵ devrait être fait, c'est un programme de type plutôt néolibéral, plutôt un programme d'adjudication publique X... il (Luis Eduardo B.) sera en mesure d'expliquer sa version de l'histoire, mais où on contrôle, plus ou moins, l'implémentation du programme »

(Interlocuteur venant du domaine universitaire et ex-fonctionnaire du ministère en charge de la conception du programme *Quiero mi Barrio*)

Une observation importante fait par plusieurs interlocuteurs, c'est qu'au Chili il n'existe pas des politiques publiques mais un système de subventions et un ensemble de programmes qui ne sont pas connectés les uns aux autres, laissant la solution des problèmes à la logique du marché. En revanche, pendant le gouvernement de Michelle Bachelet, se sont ajoutés certains éléments d'un système de protection sociale au modèle néolibéral de l'État chilien. Comment nous l'avons mentionné ci-dessus, en générale, ils parlent de décisions centralistes combinées des mécanismes de financement néolibéraux (projets d'adjudication publique, subvention à des personnes).

Le « style » Bachelet du « gouvernement citoyen »

Dans le contexte d'une crise à l'intérieur de la *Concertation des partis pour la démocratie* après seize ans au pouvoir et la possibilité de le perdre, le défi de Michelle Bachelet a été de se légitimer et se différencier de Ricardo Lagos, le président précédent. A la différence de Ricardo Lagos, plus autoritaire et associé à des grands projets d'infrastructure –et peu de participation–, un nouveau style Bachelet, plus participatif, plus proche des habitants, appelé finalement « le gouvernement des citoyens » devait s'imposer. Dans ce contexte, le programme de rénovation de quartiers *Quiero mi Barrio*, répondait non seulement à la nécessité (il était ce qui il fallait faire), mais aussi à la stratégie politique de Bachelet : en termes de rapprochement des habitants dans leurs territoires et aussi en termes de « faire avec » ou de gouverner avec les citoyens. En ce sens, le *Conseil du quartier pour le*

¹⁵ Ex fonctionnaire du ministère de logement qui a occupé des positions de pouvoir importantes pour la prise de décisions pendant l'administration Bachelet. Il a fait des études aux États-Unis. Actuellement il est professeur à l'université.

développement et le Contrat du quartier, ont établi une nouvelle manière de donner un *pouvoir* aux citoyens : le contrat du quartier était signé par le ministère de logement et de l'urbanisme, la municipalité correspondante au quartier, et le conseil du quartier. Si le contrat n'était pas respecté, les voisins pouvaient certainement faire poursuivre son accomplissement. Et, de l'autre côté, le conseil du quartier pouvait toujours se refuser à signer le contrat, ce qui représentait un autre moment d'expression de pouvoir des habitants.

Pour autant, l'avis de mes interlocuteurs diverge sur la capacité du conseil du quartier et du *Contrat du quartier* de contribuer au renforcement de la société civile et de favoriser un type de démocratie plus participative. C'est pour cette raison que la deuxième étape d'étude à venir se pose comme l'opportunité d'apprécier les effets concrets de cette politique dans plusieurs quartiers.

Quelques conclusions préliminaires

Après une première étape d'étude dans laquelle vingt-cinq entretiens ont été réalisés à des professionnels du Ministère du logement et de l'urbanisme, des ONG, ainsi qu'à des universitaires et un politicien, nous pouvons tirer quelques conclusions préliminaires sur l'origine de la nouvelle politique urbaine chilienne de l'administration Bachelet, et sur l'influence des modèles d'action publique états-unien et français dans sa formulation.

En premier lieu, l'origine de cette nouvelle politique répond à un moment précis dans l'évolution des politiques de logement social qui ont été mis en place pendant les gouvernements de la *Concertación*. C'est le moment de reconnaître les erreurs des politiques *viviendistas* (tels que la ségrégation urbaine et les problèmes de qualité), axées exclusivement sur la réduction du déficit des logements. C'est aussi le moment d'un gouvernement apparemment différent : une femme socialiste qui parvient à ajouter certains éléments d'un système de protection sociale au modèle néolibéral de l'État chilien. Dans le domaine urbain, cela s'est traduit en la possibilité de disposer du financement à l'offre pour la mise en œuvre du programme *Quiero mi Barrio*, qui vise à la récupération de quartiers vulnérables, « victimes » des politiques urbaines précédentes. En fait, ce programme entre en conflit avec la logique traditionnelle de financement par des subventions à la demande du Ministère de logement, car le programme fonctionne sur l'offre : l'État dispose des ressources et décide ce qu'il faut faire. C'est donc une manifestation *volontariste* de l'action publique.

Plusieurs acteurs sont identifiés dans la généalogie de sa construction. Nous avons mentionné trois moments dans la fabrication de la politique : pré-candidature de Bachelet, sa campagne présidentielle et l'installation de la politique dans le Ministère du logement. Bien que le moment le plus décisive des trois c'est le dernier, le quartier a réussi à survivre comme unité d'intervention, unité qui s'est introduite dans un Ministère qui n'a pas ni de structure ni des expertises pour la travailler. Et le financement à l'offre a aussi réussi à survivre comme mécanisme de financement. Mais le développement et l'installation de la politique obéit à des personnes, ou plutôt à des réseaux des personnes qui ont leurs propres formations, idées et tendance politique. Nous avons pu identifier que dans un premier moment, la « Commission de la ville et du territoire » de la campagne de Michelle Bachelet, a eu une présence importante de professionnels et des universitaires de tendance socialiste. Cela a déterminé une ligne d'intervention, au moins dans le discours, où l'État avait même plus de présence que dans la version finale du programme *Quiero mi Barrio* (par exemple, ils ont soulevé l'idée de créer un ministère du territoire). Néanmoins, la plupart de ces personnes n'ont pas continué

dans le programme et son installation. En fait, plusieurs personnes de ce premier groupe sont déçues de la version finale du programme et de ses résultats.

Certes, le processus de négociation politique entre partis politiques (surtout entre le Parti Socialiste et la Démocratie Chrétienne) pendant l'installation de la politique dans le Ministère est assez complexe. Pourtant, le point qu'il faut relever ici c'est justement que l'origine et la généalogie de cette politique et le programme *Quiero mi Barrio*, n'est pas unique, mais plutôt, il répond à un processus multiple et elle tient plusieurs fondateurs.

Pour conclure –de manière toujours préliminaire–, il n'existe pas une influence *directe* des **expériences de rénovation de quartiers** des États-Unis ou de la France. Il existe toutefois une influence directe étrangère, qui vienne plutôt de l'Espagne, l'Allemagne, la Belgique, en termes de dispositifs de travail dans des quartiers. En ce qui concerne l'influence des modèles **d'action publique** de la France et les États-Unis dans la formulation de la politique urbaine qui nous intéresse, il n'existe pas de consensus entre les interlocuteurs, sur quel modèle est plus déterminant : des personnes affirment qu'il existe une plus grande influence de l'Europe, mais d'autres affirment que le système de financement, d'orientation néolibéral de type américain, est prégnant, et donc qu'il est plus déterminant pour le modèle d'État chilien et les politiques publiques en général. Néanmoins, un troisième groupe voit une mélange entre les deux modèles : un État très centraliste en termes de prise de décisions, et en ce sens, proche du modèle français ; mais un État qui fonctionne sur les subventions aux personnes, et qui caractérise plutôt le modèle états-unien.

Références bibliographiques principales

Bacqué, M.H. 2000. De la réforme urbaine au management social : l'exemple du développement communautaire aux États-Unis, *Les Annales de la Recherche Urbaine* n° 86, 0180-930-VI-00/86/p. 66-76 © METL.

Bauman, z. 2000. *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*. Barcelona. Gedisa.

Corporación JUNDEP. 2007. *La pobreza urbana en Chile, análisis desde la perspectiva de los impactos sociales y territoriales*. Documento de trabajo.

DeFilippis, J. & Saegert, S (eds.). 2008. "The Community Development Reader". Routledge, NY. Taylor & Francis group.

De la Maza, Gonzalo. 2004. "Políticas públicas y sociedad civil en Chile: El caso de las políticas sociales (1990-2004)". *POLITICA* N° 43, Primavera, 2004, pp. 105-148.

Donzelot, Jacques et Jaillet, Marie-Christine. 1997. « Europe, États-Unis : convergences et divergences des politiques d'insertion ». *Revue Esprit* No. 5, mai 1997.

Donzelot, J. avec Mevel, C. et Wyvekens, A. 2003. « Faire société : la politique de la ville aux États-Unis et en France ». Paris, Éditions du Seuil.

Irrázaval, Ignacio y Salamon, Lester. 2006. *Estudio Comparativo del Sector Sin Fines de Lucro. CHILE*. Santiago de Chile. Equipos de investigación FOCUS y Johns Hopkins University-Center for Civil Society Studies.

Marquez, F. 2003. *Informe pobreza urbana en Chile. Los efectos de una larga crisis: 1998-2003*. OXFAM

Martínez, R. et Jordán, R. 2009. *Pobreza y precariedad urbana en América Latina y el Caribe. Situación actual y financiamiento de políticas y programas*. Colección Documentos de proyectos. Publicación de las Naciones Unidas. CEPAL.

Navarro, Mario. 2005. "Housing finance policy in Chile: The last 30 years." *Land Lines Series*. July 2005. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Paley, Julia. 2008. "Marketing Democracy: Power and Social Movements in Post-Dictatorship Chile" Berkeley: University of California Press.

Raczynski, D. et Serrano, C. 2001. « Nuevos y viejos problemas en la lucha contra la pobreza en Chile ». Documento inédito elaborado para FLACSO.

Rodríguez, A. et Sugraves, A. 2004. El problema de la vivienda de los «con techo». *EURE*, V. 30, N°91, diciembre, pp. 53-65.

Sabatini, F. and Wormald, G. 2004. "Santiago de Chile bajo la Nueva Economía, 1980-2000: Crecimiento, Modernización, y Oportunidades de Integración Social". *The Center for Migration and Development. Working Paper Series*. Princeton University.

Sepúlveda, Rubén, et al. 2005. "Mejoramiento del parque habitacional." Instituto de la Vivienda, Universidad de Chile. Mayo 2005.

Tironi, Eugenio (editor). 2008. "Redes, Estado y mercados. Soportes de la cohesión social Latinoamericana". Uqbar Editores.

Tironi, Manuel. 2003. *Nueva pobreza urbana. Vivienda y Capital Social en Santiago de Chile, 1985-2001*. Serie de investigación, Universidad de Chile, PREDES y RIL editores.