

**PACTE INTERNATIONAL RELATIF AUX
DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET
CULTURELS (PIDESC)**

Mars 2014

CONSTATS GÉNÉRAUX

1. Au cours de la période 2004-2010, sur laquelle porte le rapport sur les progrès accomplis quant à l'observation des dispositions du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, le pays a réformé son système de santé (2005), son système de retraite (2008) et adopté une nouvelle législation sur l'environnement (2010) et sur l'accès aux documents administratifs (2008). Par ces mesures, l'État entend surmonter entre autres la faiblesse institutionnelle, les lacunes réglementaires et les déficiences en matière de contrôle qui se sont répercutées négativement sur l'exercice des droits dans les domaines concernés par ces problématiques. On peut également se féliciter de la ratification de la Convention n° 169 de l'Organisation Internationale du Travail (septembre 2008) et applaudir que le Tribunal constitutionnel ait attribué le caractère d'application automatique à l'obligation de consultation énoncée dans le traité (2009).

2. Étant donné que les réformes et les nouvelles législations susmentionnées ont été adoptées relativement récemment, nous ne sommes pas en mesure d'évaluer dans le détail leur impact sur les droits économiques, sociaux et culturels (DESC) et l'éventuelle réduction des inégalités dans l'exercice de ces droits. Néanmoins, on peut à ce stade identifier des tendances positives qui devraient être renforcées ainsi que des effets négatifs ou des omissions que l'État se doit de corriger.

3. La stabilité économique et politique qui a caractérisé le pays ces dernières années et la mise en place de politiques publiques dans des domaines relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels ont permis de réduire l'extrême pauvreté, d'offrir un meilleur accès à la santé et à l'éducation et de définir une politique sociale axée sur les secteurs aux revenus les plus faibles. Les données de l'enquête CASEN font état d'un recul de la pauvreté et de l'extrême pauvreté¹, une tendance à la baisse réaffirmée par les résultats de 2011. La mesure de ces indicateurs a récemment amorcé un débat au sein de l'opinion publique. La controverse portait sur la nécessité d'ajuster les paramètres de mesure – le panier type date de 1989 – afin qu'ils reflètent plus fidèlement la réalité chilienne actuelle en termes de revenu par habitant et d'évolutions dans la composition et les formes de consommation des biens de première nécessité.

4. Sans préjudice de ce qui précède, d'abysmales inégalités subsistent au Chili dans la distribution des revenus. Les revenus du quintile le plus riche sont 35 fois supérieurs à ceux du quintile le plus pauvre², ce qui a été signalé à maintes reprises par l'OCDE (rapport 2011) et mis en lumière dans le Rapport sur le développement humain du PNUD (2010). Comblar ces inégalités est l'un des défis majeurs de l'État chilien en matière de droits économiques, sociaux et culturels.

¹ Enquête nationale de caractérisation socio-économique CASEN conduite par le ministère du Développement social depuis 1985 selon une périodicité biennale ou triennale. Les résultats montrent qu'en l'an 2000, la pauvreté touchait 20,2 % de la population chilienne; en 2009, ce pourcentage avait chuté à 15,1 %. Pour ces mêmes années, le taux d'indigence est passé de 5,6 % à 3,7 %. Pour l'année 2011, les indicateurs étaient de 14,4 % et 2,8 %, respectivement.

² CASEN 2011.

5. Corriger l'iniquité dans l'exercice des DESC est un défi tout aussi important. Les déficiences de l'État dans la garantie de services de base de qualité ainsi que dans la réglementation et le contrôle de certains secteurs économiques ont produit des situations d'injustice sociale flagrante et des violations de droits qui ont irrité la population chilienne. En témoignent les mobilisations sociales massives de ces dernières années en faveur du droit à l'éducation, à la protection de l'environnement et du droit à vivre dans un environnement sain, ainsi que les manifestations régionales portant sur les inégalités de traitement que subissent les habitants des régions dans les prestations en matière d'emploi, de santé et d'accès aux ressources améliorant la qualité de vie. À cela s'ajoutent les demandes des victimes du tremblement de terre et raz de marée de février 2010, qui protestent contre une mise en œuvre trop lente des programmes de reconstruction, en particulier dans le domaine du logement.

6. Le catalogue de DESC reconnus et protégés de la Constitution chilienne manque de force, soit parce que certains droits énoncés dans le Pacte en sont exclus (p. ex. : le droit au logement), soit parce qu'ils sont cantonnés à certains domaines ou dimensions (p. ex. : le droit à la sécurité sociale compris uniquement comme l'accès à des prestations de base uniformes, qu'elles soient fournies par des institutions publiques ou privées), soit parce que « l'action en protection » pour violation des garanties constitutionnelles ne peut pas y être appliquée. Sans préjudice de ce qui précède, les tribunaux judiciaires ont, au moyen d'actions de protection (*acción de tutela*), garanti et protégé des droits économiques et sociaux de manière indirecte en invoquant le droit à la vie et d'autres droits civils et politiques. Dans son rapport annuel 2011, l'INDH a signalé à l'État que pour garantir le respect des DESC, des réformes dans la législation et la politique publique s'avèrent nécessaires. Elles doivent dépasser le stade de promesses politiques prévalant à ce jour et conférer à ces droits le caractère justiciable et exigible que leur accorde le Pacte.

Article Premier : droit des peuples à disposer d'eux-mêmes

7. Dans son rapport annuel 2010, l'INDH a formulé des recommandations visant une reconnaissance constitutionnelle des droits des peuples autochtones et la mise en œuvre effective de la Convention n° 169 de l'OIT et de la Déclaration sur les droits des peuples autochtones de l'ONU³, instruments qui restent pour l'heure lettre morte.

8. L'État a accompli des efforts en vue de concevoir et de mettre en œuvre des politiques de nature à remédier aux iniquités et discriminations dont les peuples autochtones sont victimes. Cependant, la méconnaissance institutionnelle du caractère multiculturel de l'État entrave le plein exercice et la jouissance des droits individuels et collectifs dont les autochtones sont titulaires, ce qui nourrit des rapports de conflit entre ces peuples et l'État.

9. Le devoir de consultation est une pièce maîtresse de la Convention n° 169. L'INDH applaudit la décision de concentrer les efforts de manière à définir en amont le mécanisme de consultation pour procéder, en aval, aux consultations sur les autres thèmes concernant les peuples autochtones au Chili. L'absence de cette réglementation n'exonère pas l'État de son obligation de consultation préalable sur les mesures administratives ou juridiques susceptibles de toucher directement les peuples autochtones.

10. Entre l'entrée en vigueur de la Convention n° 169 en décembre 2009 et juillet 2011, les cours du pays ont rendu 45 décisions relatives à des recours pour non-respect de droits constitutionnels en invoquant une infraction au Traité : transgression du droit de consultation et de participation (22 décisions), notamment en lien avec l'approbation de résolutions environnementales approuvant des projets d'investissement sur des terres et des territoires autochtones; violation de droits dans le cadre de bornages, délimitations, octroi de titres de propriété et constitution de contraintes sur des terres et territoires (14); et d'autres décisions ayant trait à des droits culturels et des situations de discrimination raciale. Dès l'année 2012, les tribunaux de justice ont commencé à intégrer

³ INDH. Informe Anual 2010. Situación de los Derechos Humanos en Chile (*Rapport annuel 2010. Situation des droits de l'homme au Chili*), p. 165.

progressivement à leur jurisprudence les exigences de la Convention n° 169 de l'OIT, ce qui a permis entre autres de différencier la consultation d'autres processus de participation citoyenne et par là, de suspendre certains projets d'investissement ne respectant pas ces normes.

11. Par le biais du Fondo de Tierras y Aguas Indígenas (*Fonds terres et eaux indigènes*) de la Corporation nationale de développement autochtone (CONADI), l'État a acheté et restitué un nombre significatif de terres⁴ à des autochtones. Néanmoins, le budget total attribué à ce fonds pour l'année 2010-2011 a diminué de 15,8 %⁵. Cette situation est inquiétante dans la mesure où les ressources attribuées par l'État à ce fonds depuis sa création en 1993 restent insuffisantes pour remplir les obligations étatiques en matière de restitution de terres et d'eaux⁶. En outre, les terres acquises grâce à ce fonds ont souvent fragmenté les territoires traditionnels mapuche ou imposé la réinstallation d'individus ou de communautés sur des terres éloignées de leurs territoires traditionnels⁷. Étant donné que la restitution de terres, de territoires et de ressources naturelles est l'une des principales sources de conflit – souvent exprimé sous forme d'occupation de domaines ruraux et d'immeubles par des autochtones qui en revendiquent la titularité – l'INDH estime qu'une législation établissant des mécanismes plus efficaces pour avancer dans la restitution de terres traditionnelles autochtones au sens que leur donnent les organes internationaux des droits de l'homme s'avère nécessaire. Cette législation doit être le fruit d'un processus où les peuples autochtones sont consultés. L'INDH a aussi recommandé d'éviter l'utilisation indiscriminée du processus pénal – plaintes et actions en justice pour usurpation – pour répondre aux demandes de restitution des terres faisant l'objet de différends. Dans ce contexte, avant d'entreprendre toute action pénale, il conviendrait de constater l'existence de revendications territoriales pouvant altérer la qualification pénale des faits.

12. Dans le cadre de revendications sociales, culturelles et politiques des membres du peuple mapuche, l'État chilien a privilégié depuis 2005 l'invocation de la loi antiterroriste au détriment d'autres solutions moins préjudiciables en termes de droits. Entre 2010 et 2011, 48 personnes ont été soumises au régime procédural de cette loi, 32 d'entre elles étaient liées au peuple mapuche ou en étaient membres. Au mois d'octobre 2010, au terme de la grève de la faim soutenue pendant 82 jours par 34 personnes mapuche accusées de délits terroristes⁸, le pouvoir exécutif est revenu sur sa décision d'invoquer cette loi dans les procès contre les accusés. En revanche, le Ministère public a continué d'invoquer cette loi ou d'utiliser ses avantages procéduraux au cours de la phase d'enquête. L'application prioritaire et sélective de la loi antiterroriste aux autochtones porte atteinte au droit d'accès à la justice et à un procès équitable, et constitue une violation du principe d'égalité et de non-discrimination, ce qui a fait l'objet d'une mise en garde par la Commission interaméricaine des droits de l'homme⁹. Au mois d'août 2011, cet organe a informé sa décision de porter le cas « Segundo Aniceto Norín Catrimán y Otros Vs Chile » devant la cour IDH, car il a estimé

⁴ Rapport du rapporteur spécial M. James Anaya sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des peuples autochtones. Situation des peuples autochtones au Chili : « Le rapporteur spécial prend note que le gouvernement du Chili a acheté et restitué un nombre significatif de terres de plus de 140 000 ha qui en complément des terres fiscales régularisées déjà entre les mains des autochtones, totalisent environ 657 520 ha, d'après les renseignements officiels ». A/HRC/12/34/Add.6., 5 octobre 2009, § 24.

⁵ Oficio N° 641 de CONADI al INDH (*lettre officielle n° 641 de la CONADI à l'INDH*), 29 septembre 2011.

⁶ Le rapporteur spécial M. James Anaya a signalé que les ressources attribuées au Fondo de Tierras y Aguas Indígenas en 2006 représentaient 0,31 % du budget national, une part insuffisante pour que les obligations étatiques en la matière soient respectées. A/HRC/12/34/Add.6., op. cit., § 31.

⁷ À ce sujet, M. James Anaya observe dans le même rapport : « Le rapporteur spécial souligne son inquiétude à l'égard de renseignements fournis par diverses sources et selon lesquels la politique d'achat de terres a souvent produit la fragmentation des territoires traditionnels des communautés mapuche et que le Fonds terres et eaux indigènes a été réorienté vers une pratique de réinstallation des individus et des communautés dans des terres éloignées de leurs territoires traditionnels ». Ibidem, § 27.

⁸ Le 1^{er} octobre 2010, suite à un accord passé avec le gouvernement, des membres de communautés mapuche ont levé la grève de la faim qu'ils avaient entamée dans les centres pénitentiaires de Concepción, Lebu, Valdivia et Angol. Le gouvernement s'est engagé à retirer la qualification de terrorisme dans les procès à leur encontre.

⁹ Comisión IDH. Informe de Fondo N° 176/10. Casos 12.576, 12.611 y 12.6112. Segundo Aniceto Norín Catrimán y Otros Vs. Chile. OEA/Ser.L/V/II.140. (*Commission interaméricaine des droits de l'homme. Rapport n° 176/10*) 5 novembre 2010.

qu'en condamnant ces personnes¹⁰ pour des délits terroristes, l'État avait violé des droits de l'homme énoncés dans la Convention américaine et engagé sa responsabilité internationale.

Article 2 : mesures pour l'effectivité des droits

13. Pendant cette période, la ratification de la Convention n° 169 de l'OIT (2008), de la Convention relative aux droits des personnes handicapées (2008) et de la Convention internationale sur la protection des droits de tous travailleurs migrants et des membres de leur famille (2005) sont à applaudir.

14. Cependant, l'État n'a pas encore ratifié d'autres instruments internationaux qui protègent les droits économiques, sociaux et culturels, dont : les conventions de l'OIT n° 81 (inspection du travail, bien qu'il existe au Chili une Direction et des inspections du travail), 102 (sécurité sociale), 117 (politique sociale), 118 (égalité de traitement), 176 (sécurité et santé dans les mines, bien qu'il existe des réglementations internes sur la sécurité dans le secteur minier), 189 (travailleuses et travailleurs domestiques), le Protocole de la Convention pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, et le Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux droits de l'homme traitant des droits économiques, sociaux et culturels (Protocole de San Salvador).

Article 3 : égalité des sexes

15. Parmi les avancées de cette période, on peut aussi mentionner l'entrée en vigueur de la loi n° 20.348 qui défend le droit à l'égalité salariale et entend mettre fin à la discrimination fondée sur le sexe dans les rémunérations¹¹. Néanmoins, mi-2011, la Surintendance des retraites a informé que l'écart de salaires entre hommes et femmes avait augmenté de 17 %¹². Une étude conduite par la Direction du travail un an après l'adoption de la loi a montré « que les employeurs ne respectent que trop peu la loi qui leur est imposée », et révélait l'insuffisance de la promotion et la formation sur sa mise en œuvre, « la loi [étant donc] peu connue et les syndicats consultés ne savent pas bien comment faire valoir ce droit »¹³. Cette tendance n'a pas varié pendant ces dernières années¹⁴. L'État doit adopter des outils complémentaires, pas uniquement normatifs, afin de créer une culture d'égalité de traitement entre hommes et femmes dans le monde du travail. C'est particulièrement important dans un contexte où la loi confie aux travailleuses la responsabilité de dénoncer les pratiques discriminatoires, et où, d'après les résultats de l'Enquête nationale sur les droits de l'homme 2011 conduite par l'INDH, 66,4 % de la société chilienne perçoit qu'en défendant ses droits du travail, on risque d'être licencié¹⁵.

16. L'État rend compte des programmes mis en marche pour augmenter la participation des femmes au marché du travail, axés sur les femmes des quintiles les plus pauvres où l'on observe les indices de participation les plus bas et

¹⁰ Il s'agit des condamnations de Segundo Aniceto Norín Catrimán, Pascual Huentequero Pichún Paillalao, Florencio Jaime Marileo Saravia, José Huenchunao Mariñán, Juan Patricio Marileo Saravia, Juan Ciriaco Millacheo Lican, Patricia Roxana Troncoso Robles et Víctor Manuel Ancalaf Llaupé, en 2003 et 2004.

¹¹ Publiée au Journal officiel le 19 juin 2009.

¹² Emol.cl. Cifras de la Superintendencia de Pensiones: La brecha de sueldos entre hombres y mujeres crece y alcanza el 17%, 3 de septiembre de 2011 (*Données de la Surintendance des retraites : L'écart des salaires entre hommes et femmes se creuse et atteint 17 %, 3 septembre 2011*). Les femmes ont un salaire moyen en dessous de celui des hommes. L'écart se creuse proportionnellement aux années d'études, et atteint 31.9 points de pourcentage au dessus de 13 ans d'étude (Informe de política social. MIDEPLAN 2011 - *Rapport sur la politique sociale, Ministère du développement social 2011*).

¹³ Dirección del Trabajo (2011). El derecho a ganar lo mismo. (*Direction du travail 2011. Le droit à un salaire égal*) Loi n° 20.348 sur l'égalité de salaire entre hommes et femmes. Temas laborales N° 27.

¹⁴ En témoignent le Rapport 2013 du Forum économique mondial ainsi que des études conduites par Universidad de Chile et Comunidad Mujer, entre autres. <http://www.lasegunda.com/Noticias/Economia/2013/07/866023/aumenta-brecha-salarial-entre-generos-mujeres-ganan-191-mil-menos-que-los-hombres> (*article du journal La Segunda : l'écart des salaires se creuse - les femmes gagnent 191 000 pesos de moins que les hommes*)

¹⁵ INDH. Primera Encuesta Nacional de Derechos Humanos, 2011. Disponible sur www.indh.cl

des taux de chômage plus élevés¹⁶. La participation des femmes au marché du travail a d'ailleurs augmenté au cours de ces dernières années : en 2002, ce taux était de 35,6 % (INE) contre 43 % en 2009. Le SERNAM (Service national de la femme) rend compte d'une participation de 47,8 % fin 2011 – quoique 26 points au-dessous de la participation masculine – et signale que 63 % des 211 000 emplois créés cette année-là ont été occupés par des femmes. Cependant, il s'agit essentiellement d'emplois précaires et instables, une tendance inquiétante que l'on observe tout au long de la décennie¹⁷. Des entités spécialisées signalent que 47 % de ces emplois féminins correspondent à des activités indépendantes et pour 34 % d'entre eux, à des emplois salariés : « le travail indépendant observé pendant cette période est essentiellement précaire, marqué par la part importante de travail à mi-temps et des travailleurs peu qualifiés »¹⁸. En ce qui concerne les activités rémunérées, 100 % des emplois relèvent de la « sous-traitance, l'intérim, et la fourniture de personnel et les recruteurs, ce qui traduit la précarisation et l'instabilité croissantes dans le monde du travail »¹⁹. Ces données sont alarmantes, notamment à la lumière de l'enquête CASEN 2011 qui révèle l'augmentation du nombre de femmes à la tête d'une famille monoparentale responsables de leurs proches (39 %), un indicateur qui atteint 50 % dans les ménages en situation de pauvreté et 55 % dans les ménages en situation d'extrême pauvreté. Dans ces deux derniers segments, le taux de participation des femmes à des activités rémunérées n'atteint que 24 %²⁰.

17. Dans son rapport, l'État rend compte de l'approbation de lois et d'initiatives de politique publique, comme le Plan de promotion et de qualité de l'emploi des femmes, le programme « Modelo Iguala » et le Code de bonnes pratiques sur la non-discrimination au travail²¹. Les avancées présentées montrent que ces mesures, bien que nécessaires, ne suffisent pas à réformer les modèles culturels qui limitent la participation des femmes au marché du travail et à endiguer la discrimination qui les relègue à des emplois précaires, vulnérables et mal rémunérés. Bon nombre de normes sont mal diffusées et ne font pas l'objet d'un contrôle suffisant pour que les changements soient effectifs, ce qui est le cas de la loi relative à l'égalité salariale.

18. Le gouvernement a présenté les résultats de la première enquête nationale sur l'emploi, le travail, la santé et la qualité de vie des travailleurs et travailleuses au Chili 2009-2010. L'INDH reconnaît l'application de cet instrument qui rend compte du lien entre les conditions d'emploi, de travail et de santé. Les résultats de cette enquête montrent que dans le secteur privé, les femmes accèdent moins que les hommes à des contrats écrits : 70 % et 85,9 % respectivement. La désagrégation de ces données par niveau de formation met en évidence que l'absence de contrat se concentre chez les femmes peu scolarisées (49,6 % des femmes qui n'ont pas terminé leur scolarité primaire sont sous contrat, contre 88,7 % des femmes qui ont un niveau universitaire). Transversalement, les femmes sont celles qui ont le plus souvent des contrats verbaux, une pratique qui se concentre dans les emplois du secteur tertiaire (34 %), c'est-à-dire, le secteur qui emploie proportionnellement plus de femmes.

19. Compte tenu de la forte incidence du travail domestique sur le faible taux de participation des femmes au marché du travail, dans son rapport, l'État présente des politiques publiques visant à favoriser la compatibilité

¹⁶ En désagrégeant les données par quintile, la participation des femmes des secteurs les plus pauvres au marché du travail est considérablement inférieure que dans les secteurs à meilleurs revenus : le taux est de 25,5 pour le premier quintile et de 58,7 pour le cinquième quintile. Ces inégalités s'expriment aussi en termes de chômage : 32,6 % pour le premier quintile et 5,6 % pour le cinquième quintile. (Casen 2009).

¹⁷ Andrea Bentancor, experte de Comunidad Mujer souligne que « la part de Chiliennes travaillant à temps partiel est passée d'environ 8 % à environ 25 % ». Une part importante des emplois de ce type sont précaires – malgré les avancées obtenues dans leur réglementation –, ce qui est particulièrement dangereux. L'experte ajoute qu'il faut aussi tenir compte du fait que cette modalité n'est pas forcément voulue : 53 % des femmes qui travaillent à temps partiel voudraient travailler davantage ». Citée par Maria de los Ángeles Fernández, directrice de Chile21. *Las chilenas en su laberinto (económico)*

¹⁸ Fundación Sol. *Minuta de empleo* n° 4, julio – septiembre 2011. Unidad Estadísticas del Trabajo.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Service national de la femme (SERNAM). <http://portal.sernam.cl/?m=columna&i=58>

²¹ Ces deux derniers sont cités dans le rapport CEDAW.

famille-travail²². Bien qu'en général, les politiques en la matière sont jusqu'à présent exclusivement ciblées sur les femmes, ce qui renforce et reproduit le paradigme culturel qui leur confère la responsabilité principale de la reproduction et des soins²³, on peut souligner l'introduction de réformes destinées à encourager la coresponsabilité²⁴. Elles sont trop récentes pour en évaluer l'impact; cependant, la tendance préliminaire traduit les résistances culturelles qui règnent encore dans la société chilienne²⁵. En outre, en général, la législation qui accorde des bénéfices au père dans les tâches des soins et de l'éducation ne s'active qu'en cas d'absence de la mère²⁶.

Article 6 : droit au travail

20. L'entrée en vigueur de la loi n° 20.087 (2006) instituant la justice du travail et plus particulièrement, le mécanisme de protection (*mecanismo de tutela*) s'appliquant aux « questions suscitées dans la relation de travail sur l'application des normes du travail, impliquant la violation des droits fondamentaux des travailleurs »²⁷ sont à mettre en avant. Cette procédure comprend des éléments omis dans d'autres normes : i) elle élargit la légitimité pour intenter l'action en justice ; ii) elle allège la charge de la preuve pour les victimes de discrimination ; iii) elle consacre la garantie d'indemnité, c'est-à-dire que le demandeur dans le domaine du travail est protégé. En 2008, les tribunaux du travail ont traité 86 causes, en 2010, ce nombre était passé à 5 117²⁸. En matière de recours en protection de droits fondamentaux, on observe une tendance semblable : 1 603 causes en 2010 et 1 367 durant le premier semestre 2011²⁹.

21. Le Code du travail inclut encore des règles discriminatoires touchant des groupes spécifiques, comme les travailleuses domestiques. Contrairement à la règle générale qui établit un maximum de 45 heures de travail par semaine, pour les travailleuses domestiques, la législation permet jusqu'à 72 heures de travail ne pouvant pas dépasser 12 heures par jour, heure de repos comprise. Si la travailleuse domestique vit chez son employeur, la seule limite fixée par la loi est qu'elle doit avoir 12 heures de repos dont 9 en continu par jour et qu'elle a droit au repos le dimanche. À la lumière des normes internationales, cette réglementation est discriminatoire, car elle implique une distinction arbitraire où l'on établit pour certaines personnes – les travailleuses domestiques – un régime distinct qui n'est fondé sur aucun argument raisonnable. Cette situation est encore plus alarmante si l'on considère que les travailleuses domestiques sont souvent également discriminées pour le fait d'être des femmes, pour leur niveau socio-économique et dans certains cas, parce qu'elles sont immigrantes. Cette discrimination multiple accentue leur

²² D'après l'enquête nationale de l'Institut national des statistiques (INE), les principaux arguments avancés par les femmes pour expliquer qu'elles ne participent pas au marché du travail sont le travail domestique de soins aux enfants et aux personnes âgées (36,7 %) et les études (19,2 %). Encuesta Nacional de Empleo, trimestre móvil Ene-Mar2011, INE.

²³ 83 % des femmes affirment être seules à réaliser les tâches domestiques, dont les soins et l'éducation des enfants. PNUD: Desarrollo Humano en Chile 2010. Género los desafíos de la igualdad.

²⁴ Loi n° 20.545 modifiant les normes de protection de la maternité et intégrant le congé parental postnatal, adoptée en octobre 2011. Dans les grandes lignes, la nouvelle loi ajoute au congé postnatal de 3 mois un congé supplémentaire de 3 mois, dit congé parental. Les femmes qui le souhaitent pourront ainsi, à condition de remplir les critères d'affiliation et d'avoir versé un nombre donné de cotisations, accéder à un congé postnatal de 6 mois. La loi permet également au père de prendre ce congé parental pour une durée maximale de 7 semaines, si la mère est d'accord.

²⁵ Sur les trois premiers mois depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur le congé postnatal, seul 0,6 % des pères avait bénéficié du congé allant jusqu'à 7 semaines que la loi leur permet.

²⁶ À titre d'exemple, citons le Code du travail, dont l'article 199 établit pour les cas de maladie grave de l'enfant : « Lorsque la santé d'un enfant de moins d'un an demande des soins à domicile pour des raisons de maladie grave...la mère travailleuse aura droit au congé et à la subvention...Dans les cas où les deux parents travaillent, n'importe lequel d'entre eux pourra, sur décision de la mère, bénéficier du congé et de la subvention susmentionnés. Le père pourra en bénéficier en cas de décès de la mère ou si la tutelle de l'enfant lui a été confiée par une décision judiciaire ».

²⁷ Article 485, introduit au Code du travail par la loi 20.087.

²⁸ Estadísticas del poder judicial 2007-2010 por competencia. Disponible sur :

http://www.poderjudicial.cl/modulos/Estadisticas/EST_Competencia.php?opc_menu=6&opc_item=2

²⁹ Corte Suprema, Oficio N°0664 al INDH, 16 septembre 2011.

vulnérabilité³⁰. En juillet 2011, le gouvernement a introduit un projet de loi dont le but principal est de garantir la conformité de la journée de travail des travailleuses domestiques à la réglementation ordinaire. Plus particulièrement, le projet signale que « la durée de la journée de travail de tout travailleur domestique sera soumise sans exception aux dispositions de l'alinéa 1 de l'article 22 et de l'article 30 »³¹. L'approbation de ce projet est essentielle pour éradiquer la discrimination à l'égard des travailleuses domestiques, dont le nombre est estimé à environ 300 000 au Chili.

22. En matière de non-discrimination, la disposition du Code du travail (art. 19) exigeant à toute entreprise de plus de 25 employés qu'au moins 85 % d'entre eux soient des ressortissants chiliens est inquiétante. Bien que le Code du travail fixe quelques exceptions³², elles concernent des cas ponctuels qui ne s'appliquent pas aux règles générales des personnes qui arrivent au Chili à la recherche de meilleurs horizons. Le Comité de la Convention sur les travailleurs migrants a recommandé à l'État de n'appliquer cette disposition qu'aux travailleurs migrants munis d'un permis de travail valable pour une période inférieure à cinq ans et à certaines catégories du travail, fonctions, services ou activités uniquement, lorsque cela sera jugé nécessaire par l'État partie, conformément à l'article 52 de la Convention³³.

Article 7 : conditions de travail

23. En matière de sécurité et d'hygiène au travail, les chiffres montrent une tendance à la hausse des accidents du travail – aussi bien sur le lieu de travail que pendant le trajet – et de la moyenne de jours d'absence du travail³⁴. Dans le cas des premiers³⁵, la plupart des accidents se produisent au sein de petites entreprises de moins de 10 employés, qui d'après la Direction du travail sont « particulièrement déficitaires dans l'application d'instruments de prévention des risques, une situation qui s'aggrave dans les micro-entreprises, dont près de 40 % déclarent n'avoir aucun instrument de prévention des risques »³⁶. Les jours d'absence ont augmenté en moyenne de 11,8 en 2004 à 14,1 en 2008, particulièrement dans le secteur minier où l'on observe une augmentation de 13,5 jours à 25,2 jours pour la même période³⁷.

24. Les principaux facteurs de risque dans les activités professionnelles sont : les agents polluants ambiants (particulièrement dans les mines et le bâtiment); l'environnement physique (notamment dans l'industrie manufacturière métallurgique, les mines et l'agriculture); l'éclairage et l'exposition au soleil (mines, agriculture et bâtiment); la sécurité et la technologie (approvisionnement en eau, électricité et gaz) et la surcharge musculaire

³⁰ Pour plus d'informations à ce sujet, voir <http://sintracapchile.cl>.

³¹ Projet de loi modifiant le régime des travailleurs domestiques (Bulletin 7807-13), actuellement en première phase de traitement constitutionnel.

³² Par exemple, si la personne a des connaissances techniques non disponibles au Chili, si son conjoint ou enfant sont des ressortissants chiliens ou si elle réside depuis plus de cinq ans dans le pays.

³³ Comité de Protection des droits des travailleurs migrants et des membres de leurs familles. Examen des rapports présentés par les États parties conformément à l'article 74 de la Convention – Chili. CMW/C/CH/CO/1, 23 septembre 2011.

³⁴ On entend par « jours d'absence » la moyenne de jours où les personnes sont en arrêt maladie.

³⁵ À l'exception de l'année 2009, on apprécie en général une tendance à la hausse des accidents de trajet : durant la période 2006-2010, ces accidents ont augmenté de 11.439 cas, soit 2 287 nouveaux accidents en moyenne chaque année. Ces données sont fournies par les mutuelles de sécurité, c'est-à-dire qu'ils touchent des personnes sous contrat qui jouissent par conséquent d'une meilleure protection sociale et professionnelle. Parallèlement, il est largement reconnu que ces données sont sous-estimées : bon nombre d'entreprises préfèrent payer les soins du travailleur ou de la travailleuse accidenté/e dans des établissements de santé différents des mutuelles, afin d'éviter les pénalités fondées sur des quotas d'accidents. Ajoutons par ailleurs que ces données ne font pas état des accidents professionnels des personnes travaillant sur le marché du travail informel, car ces données ne sont pas disponibles.

³⁶ Dirección del Trabajo. ENCLA 2008, p. 181.

³⁷ Ibidem, p. 179.

(industrie manufacturière métallurgique et non métallurgique, hôtellerie et restauration, transports, pêche, commerce de gros, bâtiment et services sociaux et de santé)³⁸.

25. La Commission consultative présidentielle pour la sécurité au travail³⁹ a conclu dans son rapport de novembre 2010 qu'il « convient, en conséquence, d'adopter une politique nationale de sécurité et de santé au travail contribuant à orienter les efforts destinés à la prévention des accidents et des maladies du travail; qui fixe un cadre de référence pour les actions entreprises en matière de sécurité et de santé au travail par les institutions gouvernementales, les assureurs, les entreprises et les travailleurs »⁴⁰. Cette politique doit être capable de protéger l'intégrité physique et psychique des travailleurs et de garantir d'autres droits concernés, comme le droit à la santé. Les recommandations de la commission visent à prévenir des situations comme celles que l'on a connues dans le secteur des transports, où un chauffeur du Transantiago (réseau de transport public de Santiago) devait porter des couches⁴¹, ou encore celle de travailleurs d'une chaîne de supermarchés enfermés la nuit sur leur lieu de travail, y compris le 27 février 2010, la nuit où le tremblement de terre s'est produit⁴².

Article 8 : droits syndicaux

26. La Constitution reconnaît la liberté d'opter à un travail, la liberté d'engager un travailleur, le droit à la négociation collective et à la syndicalisation, ainsi que le droit de grève quoique de manière restreinte. La négociation collective n'est pas sauvegardée par le recours en protection.

27. Au Chili, le système de relations professionnelles privilégie la reconnaissance et l'exercice des droits individuels au détriment des droits collectifs, notamment en matière de liberté syndicale, de négociation collective et de droit de grève. Ces dimensions sont intimement liées, car une législation vaste et adéquate en matière collective permet l'existence de syndicats dotés d'outils efficaces pour la défense du travailleur. Dans la pratique, cette situation se traduit par le fait que la protection du travailleur ou de la travailleuse dépend des capacités de contrôle de l'entité administrative ou du litige judiciaire, les organisations syndicales et les outils collectifs d'action n'étant pas renforcés en tant que mécanismes efficaces de défense des droits reconnus juridiquement.

28. Le taux de syndicalisation continue d'afficher une tendance à la baisse, passant de 15,1 % en 1991 à 11,7 % en 2010⁴³. 94,9 % des entreprises n'ont aucune organisation syndicale en leur sein; et près de 25 % des entreprises dotées d'organisations représentatives du personnel ont deux syndicats ou plus⁴⁴. C'est dans les secteurs des mines (22,2 %), de l'approvisionnement en eau, électricité et gaz (22,3 %), de l'enseignement (23,8 %) et des services sociaux et de santé (22,6 %) que les taux de syndicalisation sont les plus importants, tandis que les secteurs affichant les taux les plus bas sont l'hôtellerie et la restauration (0,8 %), le bâtiment (1,9 %) et le commerce de gros et de détail (2,6 %)⁴⁵.

³⁸ Ibidem, p. 190.

³⁹ Cette commission a été convoquée par l'Exécutif en août 2010 et mandatée pour formuler un diagnostic et présenter des propositions visant à améliorer le système de sécurité professionnelle.

⁴⁰ Comisión Asesora Presidencial para la Seguridad en el Trabajo, Informe Final, novembre 2010, p. 71.

⁴¹ Emol.com. Condenan a operadores de Transantiago por chofer que usaba pañales por falta de baños (Article en ligne de El Mercurio : *Un chauffeur de bus du Transantiago qui n'avait pas accès à des toilettes portait des couches : des entreprises condamnées*), publié le 30 décembre 2010.

⁴² ElMostrador.cl. Impacto por trabajadoras de supermercados Santa Isabel que quedan encerrados durante la noche, 23 de marzo de 2011 (Article en ligne : *On apprend avec étonnement que des travailleurs de la chaîne de supermarchés Santa Isabel sont enfermés la nuit, 23 mars 2011*).

⁴³ Dirección del Trabajo. Compendio de Series Estadísticas 1990-2010, p. 10.

⁴⁴ Dirección del Trabajo. ENCLA 2008, p. 133.

⁴⁵ Ibidem, p. 135.

29. Outre la faible syndicalisation des salariés, on observe dans les entreprises des pratiques antisyndicales visant à inhiber la création de syndicats ou à entraver leur développement normal. Des renseignements demandés par l'INDH signalent que durant l'année 2010, la Direction du travail a reçu 2 228 plaintes relatives à des pratiques de ce type dans 954 entreprises⁴⁶. C'est dans les branches les moins syndiquées que l'on enregistre le plus de plaintes.

30. Le Code du travail place les syndicats et les groupes de travailleurs au même niveau et leur donne le même pouvoir de négociation, ce qui contribue à leur affaiblissement (art. 303). Le Comité de la liberté syndicale de l'OIT a signalé qu'« une négociation directe conduite entre l'entreprise et son personnel, en feignant d'ignorer les organisations représentatives existantes, peut, dans certains cas, être contraire au principe selon lequel il faut encourager et promouvoir la négociation collective entre les employeurs et les organisations de travailleurs »⁴⁷.

31. Le Code du travail dresse des obstacles à la négociation collective. Entre 1991 et 2009, la population active travaillant dans le secteur privé a augmenté de 2 millions de personnes, « mais le nombre de travailleurs couverts par la négociation collective ne s'est accru que de 43 600 personnes »⁴⁸. En outre, cette garantie est interdite aux travailleurs ou travailleuses temporaires (art. 305), qui représentent 25 % de la population active au Chili. Des spécialistes du travail ont signalé que les réformes légales successives des gouvernements « se sont concentrées sur la protection juridique individuelle, visant à minimiser l'impact des modifications pertinentes sur les coûts du travail. Dans le domaine des relations collectives, et notamment de la négociation collective, les changements introduits ont été marginaux, car leur matrice d'origine est restée intacte »⁴⁹.

32. Le droit de grève n'est pas explicitement reconnu dans la Constitution. Il s'agit en effet d'un droit énoncé implicitement dans la charte fondamentale qui signale les situations où la grève n'est pas autorisée. D'une part, le Code du travail (art. 381) autorise l'employeur à remplacer les travailleurs ou travailleuses en grève, ce qui limite le pouvoir de cet outil de pression. L'INDH a souligné que la grève est une expression collective dont la force réside précisément sur la possibilité d'entraver la production; or si l'entreprise peut continuer de fonctionner malgré la grève, les revendications s'affaiblissent à la lumière d'une négociation (INDH, 2011). D'autre part, l'exercice du droit de grève est pénalisé pour les fonctionnaires publics (art. 254 du Code pénal). La Commission d'experts sur l'application des conventions et recommandations de l'OIT⁵⁰ a recommandé à l'État de déroger cette disposition et de ne restreindre le droit de grève qu'aux fonctionnaires qui exercent des fonctions d'autorité au nom de l'État.

Article 9 : sécurité sociale

33. Jusqu'en 1980, le système de retraite chilien était régi par des critères de répartition sur la base de principes comme la solidarité et l'universalité. Cette année-là, on a introduit une réforme établissant un système fondé sur la capitalisation individuelle, géré par des sociétés de gestion des fonds de pension dites « AFP » (sociétés anonymes à but lucratif)⁵¹. L'obligation de cotiser dans le système d'AFP viole le droit à la liberté énoncé dans les traités internationaux des droits de l'homme ratifiés par le Chili. Cette situation inquiète l'INDH, dans la mesure où la

⁴⁶ Dirección del Trabajo. Oficio N° 3383 al INDH, 24 août 2011.

⁴⁷ OIT. La liberté syndicale. Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT, paragraphe 944.

⁴⁸ Fundación Sol (2001). Por una reforma laboral verdadera, p. 14.

⁴⁹ Infante, Ricardo et Feres, María Ester (2007). La negociación colectiva del futuro en Chile, p. 28.

⁵⁰ OIT- CEACR (2008). Observation individuelle concernant la Convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948.

⁵¹ Décret de loi 3.500 du 13 novembre 1980. À l'exception des travailleurs qui cotisaient déjà dans un organisme de retraite avant la création des AFP et des travailleurs indépendants s'affiliant pour la première fois avant le 31 décembre 1982, qui peuvent choisir entre l'ancien système et le système instauré en 1980, tous les salariés doivent verser des cotisations de retraite aux AFP. À compter de la réforme établie dans la loi 20.255 de 2008, tous les travailleurs indépendants qui émettent des notes d'honoraires (*boletas de honorarios*) seront contraints de verser des cotisations prévisionnelles progressives aux AFP. Cette disposition ne s'applique pas aux travailleurs susmentionnés affiliés à l'ancien système, soit une minorité.

responsabilité que le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels donne à l'État dans la reconnaissance du droit à la sécurité sociale est affaiblie lorsque l'on place cette dimension de la sécurité sociale exclusivement entre les mains d'entités privées. L'INDH estime donc que la réglementation doit être modifiée pour assurer son adéquation aux dispositions dudit Pacte.

Après deux décennies de mise en œuvre, on a constaté que le système a entraîné de graves inégalités⁵² et a montré ses limites en matière de rentabilité et de taux final de substitution des revenus. Dans l'ensemble, la réforme de 1980 a transformé la sécurité sociale, du moins en ce qui concerne le risque vieillesse, en un système de sécurité privée peu solidaire. En 2006, des discussions ont été entablées pour sa modification, finalement adoptée en 2008.

34. La réforme a modifié le fonctionnement du système prévisionnel en mettant l'accent sur l'articulation entre les volets de contribution et de non-contribution, afin d'améliorer considérablement l'équité dans l'accès à la protection sociale : la réforme a établi un pilier solidaire formé par une retraite non contributive – la retraite solidaire de base (*pensión básica solidaria* ou PBS) – et un complément à la retraite contributive, la pension de retraite solidaire (*Aporte Previsional Solidario* ou APS). Le pilier contributif obligatoire, construit sur la base de la capitalisation financière sur des comptes individuels administrés par les AFP, a pour sa part été maintenu. La réforme a inclus des mesures spécifiques pour combler les iniquités fondées sur le sexe (PBS et bon par enfant) et l'âge (subventions pour encourager l'embauche des jeunes), une meilleure couverture pour les travailleurs indépendants et des conditions pour l'affiliation volontaire.

35. La réforme a en outre modifié le caractère institutionnel du système de retraite et créé de nouvelles instances, dont la Commission d'utilisateurs du système de retraite (*Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones*), ce qui vient renforcer la participation des retraités au suivi et à l'évaluation de la mise en œuvre de la réforme. Cette commission a la fonction d'informer le Sous-secrétariat à la prévoyance sociale et d'autres organismes publics concernés sur le système de retraite sur la base d'évaluations réalisées par ses membres et de proposer des stratégies de sensibilisation et de diffusion sur ce système. Les progrès accomplis dans les mécanismes de participation restent néanmoins insuffisants, car la commission des utilisateurs n'a qu'un rôle consultatif; l'analyse de ses rapports montre que bien que bon nombre de ses observations aient été formulées il y a deux ans et restent pertinentes, les autorités n'en ont pas tenu compte.

36. La réforme a permis d'augmenter la couverture du système de prévoyance au Chili⁵³. Cependant, le régime de capitalisation individuelle pérennise et reproduit des iniquités, car – du fait de sa nature même – il n'est pas doté de mécanismes de solidarité intra et intergénérationnelle. De tels mécanismes doivent forcément redistribuer les revenus sur le pilier contributif afin de matérialiser le principe de solidarité. Pourtant, dans le système actuel, les déficiences de solidarité propres au modèle de capitalisation individuelle sont prises en charge et administrées par l'État. Ainsi, la fonction redistributive et solidaire entre les sexes, par exemple, est en marge du régime contributif et reléguée à l'assistance publique. L'OIT a observé que le système chilien est organisé sans tenir compte des principes de solidarité, de risques partagés et de financement collectif, qui sont au cœur de la sécurité sociale⁵⁴.

⁵² La privatisation du système a contourné deux des principales fonctions du système prévisionnel : générer une quantité de revenus suffisante ou minimum pour les personnes qui quittent la population active; et les protéger de difficultés comme la pauvreté pendant la vieillesse. La réforme n'a pas non plus réussi à garantir une couverture généralisée de la population âgée en remplaçant suffisamment les rémunérations qu'elles avaient pendant leur vie active.

⁵³ On estime que dans le système d'AFP, la couverture de cotisation effective (pourcentage des cotisants sur le total de la population active) s'est stabilisée autour de 60 % en 2010. Pour ce qui est du pilier solidaire, en juin 2010, la couverture est passée de 50 à 55 % de la population vivant avec un bas revenu; en décembre 2010, près de 421 000 PBS de vieillesse et près de 221 000 assurances d'invalidité ont été versées. Si on les compare au mois de décembre 2009, ces données révèlent 180 000 versements supplémentaires. (OIT, 2012. Global Extension for Social Security GESS).

⁵⁴ Résolution de la 98^{ème} Conférence de l'OIT (19 juin 2009) portant sur la Convention n° 35.

37. L'accès aux retraites solidaires de base n'est pas universel, c'est un bénéfice par exclusion (destiné aux personnes qui ne sont pas bénéficiaires de retraites du système de prévoyance) auquel accède le 60 % le plus pauvre de la population. D'autre part, dans son pilier contributif, la réforme encourage l'épargne et l'effort personnel, c'est-à-dire que les retraites sont proportionnelles aux cotisations. Une part importante des travailleurs et travailleuses du pays n'a pas réussi à cotiser avec la constance requise par le nouveau système. Il en découle qu'une fraction majoritaire de la population obtiendra des retraites significativement inférieures à leurs rémunérations, et il n'est pas certain que cette situation puisse être résolue par des transferts intrafamiliaux ou par le soutien subsidiaire de l'État⁵⁵.

38. Concernant les iniquités de genre, au Chili, l'âge de départ en retraite est fixé à 60 ans pour les femmes et à 65 ans pour les hommes. L'espérance de vie des hommes est de près de 75 ans, c'est-à-dire que leur fonds de retraite doit suffire à couvrir 10 années de vie. Les femmes vivent quant à elles en moyenne un peu plus de 80 ans, dès lors, leur fonds de retraite doit financer un peu plus de 20 ans. Si hommes et femmes prennent leur retraite à l'âge légal respectif et ont accumulé le même fonds, les retraites des femmes seront pratiquement de moitié que celles des hommes. À ces iniquités s'ajoutent les lacunes de cotisation des femmes et leurs rémunérations inférieures à travail égal. Des mesures visant à surmonter cet écart abyssal des retraites ont été prises, comme la création d'une prime par enfant et la distinction par sexe de l'assurance en cas d'invalidité et de survie⁵⁶, néanmoins, en 2010, l'excédent n'a atteint que 0,2 %, ce qui a un impact très limité sur l'augmentation des retraites des femmes. Dans son rapport 2011, la Commission des utilisateurs a estimé que vu qu'un laps de temps suffisant s'est écoulé depuis la mise en œuvre de ces mesures, il conviendrait d'analyser leur capacité à surmonter ou atténuer l'iniquité de genre dans le système de retraite.

39. La réforme permet des avancées par des dispositions qui favorisent l'exercice du droit de retraite des travailleurs insuffisamment protégés (travailleurs à temps partiel, travailleurs intérimaires, indépendants ou personnes qui travaillent chez elles). Néanmoins, on observe encore des omissions concernant les travailleurs et travailleuses agricoles temporaires et les travailleurs domestiques. La plupart des travailleurs temporaires (57,6 %) font partie de ménages des deux premiers quintiles de revenus, près de 50 % d'entre eux déclarent ne pas avoir de contrat de travail, moins de 40 % sont affiliés à une assurance-chômage et 25 % ne cotisent pas dans le système de retraite (enquête CASEN 2009). Quant aux travailleurs et travailleuses domestiques, les relations professionnelles et prévisionnelles de 50 % d'entre eux sont informelles, et l'on sait qu'un pourcentage significatif des personnes qui cotisent le fait pour un montant inférieur au montant correspondant réellement à leur rémunération. La Commission d'utilisateurs (rapport 2011) met en garde contre la forte vulnérabilité professionnelle et prévisionnelle de ces groupes de travailleurs et travailleuses et appelle les autorités à concevoir un plan d'action pour mitiger cette situation.

40. Le Sous-secrétariat de prévision sociale du ministère du Travail et de la Prévision sociale a la responsabilité, entre autres, de définir et de coordonner la mise en œuvre de stratégies pour informer la population sur le système de prévision sociale, favoriser l'exercice de ses droits et administrer le fonds pour l'éducation prévisionnelle (FEP). Bien que la réforme ait établi des instances et instruments garantissant l'information et la participation citoyenne, on observe que 25 normes régissent le système de retraite et près de 15 institutions ont des compétences en la matière. Les utilisateurs et utilisatrices ont des difficultés à comprendre ce maillage, aussi bien en matière de bénéfices que de mécanismes d'accès et de revendications. Le FEP est un instrument puissant de politiques publiques à ces effets, néanmoins, quatre ans après sa mise sur pied, il serait intéressant de conduire une évaluation de son fonctionnement et de son impact. Entre autres aspects, la Commission d'utilisateurs a souligné dans son

⁵⁵ Informe en derecho, Programa Economía del Trabajo, 2007 (*Rapport de droit, Programme Économie du travail*), présenté à la Commission consultative présidentielle de la réforme du système de retraite.

⁵⁶ Compte tenu du taux d'accidents inférieur pour les femmes et de leur meilleure espérance de vie, la réforme a établi que les excédents découlant des divers taux de l'assurance d'invalidité et de survie et de la distinction entre affiliés et affiliées doivent bénéficier les femmes, car leur taux de sinistralité est inférieur.

rapport 2011 l'utilité de connaître l'avis des utilisateurs et utilisatrices sur les démarches de retraite, car ce processus est perçu comme un processus très difficile.

41. La législation ne prévoit que trois bénéficiaires justiciables au sein de la réforme prévisionnelle : le bon par enfant et la subvention à l'emploi des jeunes⁵⁷. La protection d'autres bénéficiaires énoncés dans le système prévisionnel est circonscrite à des mécanismes administratifs établis dans les règles générales ou plus spécifiquement par les organismes de contrôle qui jouent parallèlement des rôles normatifs et de contrôle, non seulement des procédures d'attribution des bénéficiaires, mais aussi de la détermination des bénéficiaires octroyés.

42. À ce jour, l'État chilien est visé par 3 actions ou réclamations pour non-observation des droits prévisionnels. En décembre 2005, un groupe d'enseignants de Chañaral a porté plainte devant la commission INDH (pétition n° 345-05) pour non-acquittement de la dette prévisionnelle de la municipalité de cette commune, bien que la Cour suprême avait ordonné ce paiement. Les deux autres plaintes correspondent à des réclamations en vertu de l'application des Conventions n° 35 et 37 de l'OIT, dont la première a été présentée par le Collège des enseignants en novembre 2009 pour non-observation des paiements prévisionnels, la dette remontant à 1980, lorsque l'éducation a été transférée aux municipalités. La deuxième plainte, datant de mai 2011, correspond à la Confédération nationale de fonctionnaires municipaux du Chili (ASEMUCH) et porte sur la détermination des rémunérations dont il faut tenir compte pour calculer les pensions de retraite.

Article 11 : niveau de vie adéquat

43. Le droit fondamental au logement adéquat n'est pas inclus dans la constitution chilienne. Le concept de logement employé en politique sociale est celui d'un bien matériel dont on acquiert la propriété, une notion bien différente du droit à vivre en un lieu dans la sécurité, la paix et la dignité énoncé dans les instruments des droits de l'homme ratifiés par le Chili.

44. La réduction du déficit de logements en nombres absolus est également une avancée enregistrée dans cette période. Cependant, l'INDH a constaté que la politique du logement s'est limitée à fixer certaines règles de base et à fournir des subventions aux privés afin qu'ils trouvent eux-mêmes des solutions. Cette politique a été fructueuse en termes quantitatifs, mais présente de graves carences en termes qualitatifs, comme la concentration de familles vulnérables dans de grands ensembles immobiliers de qualité minimale situés dans les banlieues. En somme, le modèle de logement subsidiaire adopté par le passé reste inchangé : les personnes qui requièrent l'aide de l'État pour accéder à un logement restent des « bénéficiaires » et le système de subventions repose encore sur le système financier et le marché des entreprises de construction. C'est un modèle donnant la priorité aux logements à bas coûts aux critères d'isolation, de matériaux et de finitions minimums et de qualité minimale, qui persiste. Le concept même de logement social est celui d'un logement bon marché et n'est pas évalué à la lumière de ce qu'il signifie pour ceux qui y habitent ou pour la ville où il se trouve.

45. Les politiques du logement chiliennes sont souvent critiquées pour l'absence totale de régulation du marché du sol de la part de l'État, de sorte que l'emplacement des logements n'est pas le fruit de décisions, mais de l'offre d'entités privées. Tant que l'État n'interviendra pas activement dans la planification du développement urbain et la gestion du sol, les logements bon marché destinés aux secteurs les plus vulnérables resteront situés dans les banlieues des villes, ce qui perpète l'exclusion sociale et la ségrégation spatiale. L'État doit reprendre un rôle actif dans la planification des villes et la gestion du sol – aussi bien pour contrôler la spéculation urbaine que pour promouvoir l'intégration sociale et réduire la ségrégation –, conduire des réformes juridiques permettant d'acquérir

⁵⁷ Les violations des dispositions établies dans le régime de prévoyance de l'armée et de la police, fondé sur les principes de répartition et des bénéficiaires définis pour l'ensemble des affiliés, sont également justiciables. Ce système n'a pas été réformé en 1980.

des parcelles pour des projets à intérêt social et formuler une politique de développement urbain favorisant une croissance des villes équitable et équilibrée.

46. L'expérience de la reconstruction après le tremblement de terre et le raz-de-marée de 2010 révèle qu'à l'heure de mettre en œuvre des politiques publiques du logement, le manque d'intervention active de l'État et la réglementation insuffisante du secteur privé peut accentuer la ségrégation sociale existante et encourage la spéculation immobilière⁵⁸. D'après le rapport du Mouvement national pour la reconstruction juste, l'offre du marché immobilier qui a défini la typologie et la forme de gestion des subventions oblige les familles à abandonner les quartiers où elles vivaient depuis des décennies⁵⁹, car « les entreprises immobilières n'ont pas d'offres pour les familles dans ces quartiers, en raison du prix élevé du sol, ainsi que de la volonté des entreprises (...) de réaliser des projets immobiliers destinés à d'autres groupes sociaux pouvant en assumer les coûts. L'avenir pour ces familles (...) est d'abandonner leur quartier et aller vivre en banlieue, dans des espaces ségrégués »⁶⁰. Cette réalité a un impact direct sur 50 % des familles touchées par le tremblement de terre et le raz-de-marée.

47. Les personnes accueillies par leurs proches⁶¹ vivent dans des conditions inacceptables et s'achoppent à de graves obstacles pour trouver un logement à proximité de leur réseau ou de leur emploi, notamment en raison de la difficulté d'accéder à des parcelles sur sol urbain. D'après une étude conduite par Un Techo para Chile en 2009, plus d'un tiers des ménages au Chili accueillent des proches d'une manière ou d'une autre, soit 60 % du déficit de logements du pays⁶². Dans le contexte de la reconstruction, les personnes accueillies par des proches n'ont pas été prioritaires dans l'octroi de subventions⁶³.

48. Les difficultés rencontrées dans la politique du logement et le processus de reconstruction en particulier ont eu un impact conséquent sur les femmes qui ont non seulement perdu leur logement, mais souffrent aussi du manque d'infrastructures éducatives, de crèches et d'infrastructure hospitalière⁶⁴. Les femmes ont joué un rôle important dans l'organisation de leurs communautés après la catastrophe, mais leurs efforts se heurtent constamment à « la résistance sociale et culturelle ainsi qu'à l'opposition des dirigeants traditionnels et à la non-reconnaissance de la part des autorités »⁶⁵. À cette réalité s'ajoutent l'accroissement du nombre de plaintes pour violence intrafamiliale observé après le tremblement de terre⁶⁶ et l'existence de procédures d'octroi de subventions de logements qui encouragent les femmes à retourner avec leurs agresseurs⁶⁷.

⁵⁸ Movimiento Nacional por la Reconstrucción Justa (2011). Informe para la Relatora Especial de Naciones Unidas para el Derecho a la Vivienda Adecuada: El terremoto-tsunami del 27 de febrero 2010 y los procesos de reconstrucción en Chile. (*Rapport préparé pour la Rapporteuse spéciale sur le droit à un logement convenable : le séisme-tsunami du 27 février 2010 et le processus de reconstruction au Chili*)

⁵⁹ D'après le sous-secrétaire du logement et de l'urbanisme, Andrés Lacobelli, la reconstruction de logements au moyen de subventions s'achoppe à un problème : « il n'existe pas de terrains suffisamment bon marché dans des endroits comme Concepción et son agglomération ou le centre de Talca pour y reconstruire des maisons avec les subventions versées par le gouvernement. La subvention, d'un peu plus de 600 UF (soit près de 26 000 USD) ne suffit qu'à construire de nouveaux logements sur d'anciennes grandes parcelles agricoles, à l'extérieur des villes. Ceux qui acceptent de nouveaux logements dans ces secteurs doivent sacrifier les avantages d'un logement en plein centre. » p. 12.

⁶⁰ Ibidem, p. 17.

⁶¹ D'après l'enquête Casen, « l'accueil de proches est la stratégie adoptée par les ménages et les noyaux familiaux pour pallier au déficit de logements, en partageant un logement avec un autre ménage ou noyau familial. »

⁶² Bustamante, Francisca et Sagredo, María Paz (2009). Allegados en comités de vivienda: Un análisis exploratorio. CIS Un Techo Para Chile.

⁶³ INDH (2011). Estudio sobre la Reconstrucción post Terremoto desde una Perspectiva de Derechos Humanos.

⁶⁴ Ibidem.

⁶⁵ Organización Panamericana de la Salud (2010). El terremoto y tsunami del 27 de febrero en Chile: Crónica y lecciones aprendidas en el sector salud.

⁶⁶ Organización de mujeres Región del Maule. Agenda de las Mujeres: Para una Reconstrucción con Equidad.

⁶⁷ D'après Valeria Leal, présidente communale des organisations sociales de Constitución, 30 femmes au moins ont été contraintes de retourner vivre avec leurs agresseurs pour percevoir une subvention au logement, car elles n'ont pas été en

49. Bien que la participation active de la société chilienne à la prise de décisions d'intérêt public est un défi depuis de longues années, ce déficit est particulièrement grave en matière de logement, une tendance qui s'est amplifiée au cours du processus de reconstruction. Le ministère du Logement a adopté la résolution n° 2859 de l'année 2009 relative à la participation citoyenne en matière de logement et d'urbanisme et le Congrès a adopté la Loi sur les associations et la participation citoyenne à la gestion publique (Loi 20.500 approuvée en 2011). On espère que ces réglementations aideront à consolider la participation citoyenne, pour l'heure fragilisée par une politique du logement qui tend à individualiser les subventions du logement au détriment d'alternatives collectives de demande et d'organisation.

Environnement

50. La Constitution inclut le droit à un environnement sain au catalogue de droits fondamentaux. On observe ces dernières années une sensibilisation croissante des citoyens chiliens aux projets d'investissement ou interventions dans l'environnement préjudiciables pour le développement de la vie et la santé de la population. Une législation environnementale spécifique existe depuis 1994, année où l'on a adopté la Loi 19.300 sur les bases générales de l'environnement. La loi a fait l'objet d'une réforme importante en 2010 par la promulgation de la Loi 20.417 qui a institué le ministère de l'Environnement, le Service d'évaluation environnementale et la Surintendance de l'environnement. Sur la base de ces dispositions et de la Loi sur la transparence et l'accès à l'information publique, l'INDH a examiné l'observation du devoir reconnu par les standards internationaux des droits de l'homme : le droit d'accès à l'information publique, le droit de participer à la prise de décisions environnementales et le droit d'accès à la justice en matière d'environnement⁶⁸.

51. Dans son rapport annuel 2011, l'INDH constate que bien que le pays ait avancé en matière environnementale, ces progrès n'ont pas été harmoniques et symétriques. Le Chili est mieux à même de garantir le droit d'accès à l'information de toute personne ou groupement citoyen intéressé par des questions environnementales. Bien que des problèmes persistent au vu du manque de réglementation par le passé, le panorama actuel est plus favorable. Cependant, ce droit est fortement lié au droit de participation et d'accès à la justice environnementale qui n'a, lui, pas connu le même sort. Tant que ces deux derniers droits resteront à des stades plus rudimentaires, l'accès à l'information sera souvent inutile.

52. Le Congrès a récemment adopté la Loi 20.600 portant création des tribunaux environnementaux (juin 2012). Ces nouveaux organes juridictionnels spéciaux ont commencé à fonctionner progressivement dès décembre 2012. En août 2013, le règlement du Système d'évaluation d'impact environnemental a été adopté et est entré en vigueur en décembre de la même année. Cet outil crée entre autres des espaces de participation citoyenne aux études et aux évaluations de projets d'investissement susceptibles d'avoir un impact sur l'environnement.

53. Dans son rapport annuel 2011, l'INDH a constaté que l'on porte atteinte au droit à un environnement sain dans toutes les régions du pays. On peut citer au moins deux cas où l'État est directement responsable des dommages sur la santé des personnes, à ce jour non réparés. Le premier cas est le cas Plomo de Arica, où l'État a ignoré son

mesure de certifier leur condition de femmes chef de foyer sur leur fiche de protection sociale (l'un des instruments nécessaires pour accéder aux subventions), car les travaux qu'elles réalisent n'assurent pas un revenu « stable ». INDH, op. cit.

⁶⁸ En 1984, la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (sommet de Rio) a promulgué la Déclaration de Rio, dont le principe 10 établit que : « La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leurs collectivités, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision. Les États doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci. Un accès effectif à des actions judiciaires et administratives, notamment des réparations et des recours, doit être assuré. » Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, UN Doc.A/CONF.151/26/Rev.1.

obligation de protéger la population de la pollution et de diffuser toutes les informations qui auraient permis de prendre des mesures pour prévenir et limiter les dommages dérivés de la pollution par le plomb et l'arsenic. Le cas Ventana-Puchuncaví constitue pour sa part l'une des dettes environnementales les plus disproportionnées au niveau national de par ses dimensions patrimoniales, professionnelles et sanitaires. Les habitants n'ont pas reçu une compensation adéquate pour le problème environnemental qui sévit depuis 18 ans, lorsque cette zone a été déclarée zone saturée d'anhydride sulfurique et de matériel particulier respirable.

Article 12 : droit de toute personne à la jouissance du plus haut niveau possible de santé physique et mentale

54. L'iniquité dans le plein exercice du droit à la santé est l'un des principaux problèmes au Chili. En témoignent essentiellement le profil épidémiologique (c'est-à-dire les maladies touchant les personnes) et l'accès aux services de santé. Les différents groupes sociaux ne jouissent pas de la même couverture et des mêmes possibilités en raison de leurs conditions économiques, leur appartenance ethnique et leur genre, entre autres. L'Organisation panaméricaine de la santé (OPS) signale que « le pays entretient de graves différences géographiques, économiques, ethniques et éducatives, entre autres, qui constituent des facteurs déterminants des inégalités en matière de santé »⁶⁹.

55. La pénalisation de l'avortement sous toutes ses formes n'a pas été modifiée dans la législation. Cette interdiction n'a néanmoins pas empêché sa pratique : on estime que 120 000 à 150 000 avortements sont pratiqués chaque année⁷⁰. D'après l'OMS, il existe aujourd'hui des méthodes plus sûres pour interrompre une grossesse – le misotrol ou le misoprostol – qui permettent de réduire le nombre d'hospitalisations et de morts suite à un avortement. Cependant, la clandestinité de cette pratique continue d'avoir un effet négatif sur la santé et la vie des femmes : 34 968 ont été hospitalisées en 2002 suite à un avortement, et 33 777 femmes en 2009 ; ces données ne permettent cependant pas d'établir avec certitude la part d'interruptions volontaires de grossesse et de fausses couches sur le nombre total de femmes hospitalisées. Le taux de mortalité pour cette cause⁷¹ a chuté de 5,2 à 2,4 pour cent mille enfants nés vivants entre les années 2000 et 2010. L'autre facette de la pénalisation de l'avortement est celle des femmes privées de liberté pour cette raison : d'après des informations du Ministère public, entre 2005 et 2011, la justice a condamné au moins 96 femmes. 60 % d'entre elles avaient entre 18 et 29 ans⁷².

56. Divers projets de loi ont été proposés au Parlement en vue de réformer la législation actuelle pour légaliser l'I.V.G. en cas de risques pour la vie ou la santé de la mère, de malformations du fœtus graves et incompatibles avec la vie ou de viols⁷³; en avril 2011, le Sénat a refusé d'entrer en matière, de sorte que toute possibilité de débat s'est vue interrompue pour une durée de un an.

57. Les avancées de la période sont : i) la promulgation de la loi 20.418 (février 2010) qui fixe des règles sur l'information, l'orientation et les prestations en matière de contrôle de la fertilité et met fin à un long débat sur la

⁶⁹ OPS/OMS (2010). *Salud en Chile*, p. 11.

⁷⁰ La première donnée est tirée de Shepard, Bonnie et Casas, Lidia (2007). *Abortion policies and practices in Chile: ambiguities and dilemmas*. *Reproductive Health Matters*, États-Unis. La deuxième donnée est tirée de Ministerio de Salud. *Los objetivos sanitarios para la década 2000-2010*.

⁷¹ Subsecretaría de Salud Pública, Oficio (Lettre officielle) n° 2278 du 12 juin 2012 suite à une demande de l'INDH sur ce sujet. Les autorités sanitaires précisent que le taux de 2010 correspond à des données préliminaires.

⁷² Fiscalía Nacional, Oficio N° 035/2012 suite à une demande de l'INDH sur ce sujet. Le nombre de femmes condamnées est « au moins » de 96 femmes, car on ne dispose pas de données désagrégées par sexe pour la moitié des condamnations totales (300).

⁷³ Les projets suivants ont été refusés : 1) Projet sur l'interruption médicalisée de grossesse (Bulletin 6522-11) présenté par le sénateur Camilo Escalona en mai 2009; 2) Projet de modification du Code sanitaire, dressant une liste de cas où une grossesse pourrait être interrompue (Bulletin 6591-11) présenté par les sénateurs Guido Girardi et Carlos Ominami en juillet 2009; 3) Projet de dépénalisation de l'interruption de grossesse pour des raisons médicales (Bulletin 7373-07) présenté par la sénatrice Evelyn Matthei et le sénateur Fulvio Rossi en décembre 2010.

contraception d'urgence et sur l'âge limite d'accès autonome des adolescentes à la pilule du lendemain⁷⁴; ii) la réforme du code sanitaire pour autoriser les sages-femmes à présenter, utiliser et prescrire des méthodes contraceptives, dont la contraception d'urgence⁷⁵; et la notification officielle ordinaire (*Ordinario*) émise par le Sous-secrétariat de la santé publique qui réitère le droit des personnes au contrôle de la fertilité et à la contraception d'urgence⁷⁶.

58. Parallèlement, les services de santé sexuelle et de prévention de problèmes comme les grossesses adolescentes restent déficitaires. Une difficulté non négligeable vient de dispositions ambiguës sur les droits sexuels et reproductifs des adolescents. En effet, la règle en matière de contrôle de la fertilité respecte la confidentialité de la consultation lorsque ces jeunes ont entre 14 et 18 ans ; en revanche, la loi relative aux droits et obligations du patient ne fait pas spécifiquement allusion à cette tranche d'âge et laisse au médecin le choix de reconnaître ou de nier ce droit : « toute personne a le droit d'être informée, opportunément et de manière intelligible, par le médecin ou par un autre professionnel de la santé (...), selon son âge et sa situation personnelle et émotionnelle. Lorsque le médecin traitant estime que la personne n'est pas en mesure de recevoir ces informations directement ou qu'elle fait montre de difficultés de compréhension, voire, d'une conscience altérée, l'information sera fournie à son mandataire ou à un tiers prenant soin de la personne concernée » (article 10)⁷⁷. Vu que les droits des jeunes sont rarement pris en compte, on peut affirmer que l'absence de dispositions explicites pour les protéger entraîne de graves violations, comme dans ce cas, une violation de l'autonomie des jeunes de 14 à 18 ans dans les décisions en matière de santé sexuelle et reproductive les concernant.

59. Un autre obstacle en matière de santé sexuelle et reproductive a trait au désapprovisionnement de méthodes de contraception, notamment de contraception d'urgence, dans les centres de soins primaires et les hôpitaux publics. En 2010, la pilule du lendemain s'est épuisée, ce qui a entraîné une diminution de 42 % dans la remise de pilules⁷⁸; en 2011, le ministère de la Santé a déclaré avoir résolu le problème. Seules 35 communes du pays ont connu un déficit dans la distribution de contraception d'urgence⁷⁹. Pour ce qui est des autres méthodes contraceptives, les informations disponibles montrent que la couverture des femmes en âge fertile suivies dans le réseau public n'atteint pas 35 %.

60. En matière de grossesse adolescente, l'objectif sanitaire fixé pour la période 2000-2010 n'a pas été accompli et l'on observe un taux de fécondité de 54,3 pour mille adolescentes âgées de 15 à 19 ans et de 1,61 pour les femmes âgées de 10 à 14 ans⁸⁰. Ces grossesses touchent principalement les jeunes de faible niveau socio-économique, ce qui

⁷⁴ La loi établit que « toute personne a le droit de recevoir une formation et des renseignements et d'être orientée en matière de contrôle de la fertilité, de manière claire, intelligible, complète et si besoin, confidentielle » (article 1). La contraception d'urgence fait partie des méthodes contraceptives autorisées, mais une exception est admise pour les adolescentes de moins de 14 ans : « dans les cas où la contraception d'urgence est demandée par une mineure de moins de 14 ans, le fonctionnaire ou membre du personnel soignant consulté, du système privé ou public, fournira ladite contraception et devra ensuite informer le père ou la mère de la mineure ou l'adulte responsable qu'elle aura signalé » (article 2, alinéa 2).

⁷⁵ Bulletin 7245-11.

⁷⁶ Sous-secrétariat de la Santé publique, *Ordinario* (notification officielle ordinaire) N° 3681 du 19 de novembre 2010. « la prescription de méthodes de contrôle de la fertilité est comprise au sens large et constitue un droit que la loi accorde à toutes les personnes indifféremment ».

⁷⁷ Loi N° 20.584 *relative aux droits aux obligations des personnes dans les actions liées aux soins de santé qu'elles reçoivent*. Publiée le 24 avril 2012 et entrée en vigueur le 1er octobre 2012.

⁷⁸ La Tercera. Entrega de la "píldora del día después" creció 44 % el último año en comparación con 2010 (Article du journal La Tercera : *Délivrance de la « pilule du lendemain » a augmenté de 44 % par rapport à l'année 2010*). Édition du samedi 28 juillet 2012, p. 11.

⁷⁹ Dides, Claudia, Cristina Benavente et Isabel Saez (2011). *Provisión de anticoncepción de emergencia en el sistema de salud municipal de Chile; estado de situación*. Serie de documentos N° 2, Programa de Investigación para el Desarrollo, Universidad Central.

⁸⁰ Ministerio de Salud. *Metas 2011-2020*. L'objectif sanitaire pour la décennie 2000-2010 était de réduire à 46 pour mille enfants nés vivants le taux des jeunes de 15 à 19 ans et à 0 le taux des filles de 10 à 14 ans.

reproduit les inégalités sociales qui limitent les possibilités de s'en sortir de cette population⁸¹. Une étude réalisée par le ministère de la Santé révèle des obstacles dans l'accès aux services de santé pour la prévention des grossesses précoces, dont des entraves bureaucratiques aux soins de santé (demande d'informations sur la prévention, par exemple), manque de confidentialité dans les soins, consultations trop courtes pour les adolescentes, et méfiance et honte du patient ou de la patiente si la prestation est fournie par une personne d'un autre sexe⁸².

61. Comme l'indique l'INDH dans son rapport annuel 2011, les différentes visions sur la manière d'éduquer en matière de sexualité sont à l'origine d'une politique éducative générale, qui laisse avant tout à la famille la responsabilité de fournir une éducation sexuelle aux jeunes et accorde « une autonomie totale aux établissements pour l'élaboration de leurs propres plans et programmes en fonction de leurs besoins et des options des communautés éducatives ». L'État a un rôle indéniable de promotion et de régulation qu'il ne peut déléguer à d'autres entités sous le prétexte de la liberté d'enseignement. Sur les sept programmes mis à disposition par le ministère de l'Éducation en accord avec le SERNAM durant l'année 2011, on constate qu'au moins deux programmes ne s'ajustent pas aux droits de l'homme, car ils limitent les contenus de santé reproductive à des réponses uniques à caractère hétéronormatif qui réaffirment un modèle de famille unique fondé sur des relations hétérosexuelles, ce qui peut avaliser des situations de discrimination à l'égard des personnes d'une autre orientation ou identité sexuelle⁸³. Cette situation est alarmante, notamment si l'on considère que ces programmes sont payants et que les écoles doivent participer à des concours pour obtenir des fonds qui ne couvrent que partiellement leurs coûts.

62. Entre 1991 et 2010, douze campagnes de prévention du VIH/SIDA ont été conduites dans le pays, ce qui est à applaudir. Leur contenu et l'emphase mis sur certains aspects ont fait l'objet de critiques, dans la mesure où cette question a trait à la sexualité, aux connaissances, à la perception, aux craintes et aux mythes sur sa construction et sur les valeurs qui devraient régir ou non son expression. Du point de vue de la santé publique, les observations critiques se sont concentrées sur l'insuffisance de la prévention, soit par l'accent donné aux campagnes, soit par l'absence de mesures complémentaires destinées à fournir des informations et à orienter les personnes. Plusieurs O.N.G. et centres d'études ont signalé que : i) la politique de l'autorité sanitaire a privilégié le traitement de la maladie et non la prévention ; ii) il n'existe ni innovation, ni évaluation critique de ce qui a été réalisé jusqu'à présent; iii) les campagnes diffusent des messages peu clairs et hétérogènes. D'ailleurs, la campagne de 2010 a été fortement critiquée, car « elle met l'accent sur la prévention du VIH par un test de dépistage. Cette position critique vient du fait que le test de dépistage du VIH n'est pas une mesure préventive, mais un outil permettant le diagnostic d'une situation avérée, c'est-à-dire qu'il est déjà trop tard »⁸⁴.

63. La promulgation du Décret 45 de 2011, qui réglemente le test de dépistage du virus de l'immunodéficience humaine a été particulièrement complexe. On y établit le caractère obligatoire du dépistage des femmes enceintes –

⁸¹ Des données datant de 2006 montrent que 48 % des mères adolescentes sont issues de milieux socio-économiques bas et 74 % d'entre elles sont issues des deux quintiles vivant avec le plus bas revenu. Ministerio de Salud, Normas Nacionales Sobre Regulación de la Fertilidad.

⁸² Ministerio de Salud, Programa Nacional de Salud Integral de adolescentes y jóvenes (2010). Estudio de barreras de acceso a los servicios de salud para la prevención del embarazo adolescente en Chile.

⁸³ Ces programmes sont : Apprendre à aimer (Aliance for the family); L'adolescence : le moment des décisions (Centro de Medicina Reproductiva y Desarrollo Integral de la Adolescencia); Sexualité, estime de soi et prévention des grossesses adolescentes (Aprofa); Cours intégral d'éducation sexuelle (Centro de Educación Sexual Integral); Programme d'apprentissage sur la sexualité et l'affection (Facultad de Ciencias Sociales Universidad de Chile); Programme d'éducation en valeurs, affectivité et sexualité (Universidad San Sebastián), et Teen Star (Universidad Católica de Chile). L'INDH a constaté qu'au moins deux de ces programmes ne respectent pas les dispositions internationales des droits de l'homme en matière d'information sur les méthodes de contraception diverses et sûres, de santé sexuelle et de droits reproductifs et de non-discrimination de la diversité sexuelle (Apprendre à aimer; Cours intégral d'éducation sexuelle).

⁸⁴ MUMS discrepa de la campaña de prevención de VIH/SIDA. (*Le Mouvement pour la diversité sexuelle n'approuve pas la campagne de prévention du VIH/SIDA*) Article disponible sur : <http://www.asosida.cl/web/2010/12/mums-discrepa-de-la-campana-de-prevencion-en-vihsida/>

ce qui est en contradiction avec les dispositions de la Loi n° 19.779 (Loi sur le SIDA) où l'on explicite le caractère volontaire du test de dépistage – et il est ajouté que « dans les cas où un patient à qui l'on a diagnostiqué le VIH ne demande pas à ses partenaires sexuels de consulter un médecin, le médecin peut contacter les partenaires en question pour leur proposer un test de dépistage et des mesures de prévention et des traitements nécessaires. Les renseignements des personnes concernées garderont un caractère confidentiel » (article 4). Les organisations regroupées au sein de l'Assemblée d'organisations sociales et O.N.G. travaillant avec le VIH/SIDA (ASOSIDA) et Vivo Positivo ont signalé que par cette action, le ministère de Santé se soustrait à sa responsabilité de promotion de la santé et de prévention du VIH en utilisant des ressources prévues à cet effet dans le budget de la nation pour une campagne destinée à la promotion du dépistage du VIH, une stratégie dont l'inefficacité pour éradiquer l'épidémie est largement reconnue⁸⁵.

64. La réforme à la loi des ISAPRES⁸⁶ de 2005 a autorisé les institutions de santé prévisionnelle à modifier unilatéralement les prix des plans de santé selon des critères notamment d'âge et de sexe de leurs affilié-e-s. Cette disposition a entraîné une augmentation considérable du nombre de recours de protection présentés en raison de la hausse du prix des plans de santé, ce à quoi s'ajoutent les requêtes de non-applicabilité de l'article en question devant le Tribunal constitutionnel. L'organe a dicté entre 2008 et 2009 trois décisions favorables à la requête⁸⁷, et en août 2010, il a déclaré l'inconstitutionnalité des règles permettant la discrimination fondée sur l'âge ou le sexe pratiquée par les ISAPRES dans les primes d'assurance⁸⁸. Dans sa décision, le Tribunal reconnaît l'existence et la vigueur du droit à la protection de la santé et du droit à la sécurité sociale, et établit que « les principaux droits sociaux garantis par la Constitution à toutes les personnes sont configurés à partir de la possibilité d'accéder à une prestation donnée. C'est le cas du droit à la protection de la santé, où l'on doit protéger 'l'accès libre et égalitaire aux actions' (article 19, alinéa 9) ; il en va de même avec le droit à la sécurité sociale, où l'action de l'État doit viser à 'garantir l'accès de tous les habitants aux prestations' (article 19, alinéa 18) »⁸⁹. Il en découle que « les prestations impliquant les droits en question doivent être égalitaires et suffisantes, qu'elles soient octroyées par l'État ou par des entités privées. Les expressions employées en ce sens dans le texte constitutionnel sont : 'accès libre et égalitaire' (article 19, alinéa 9) et 'prestations de base uniformes' (article 19, alinéa 18) »⁹⁰.

65. L'INDH applaudit les résolutions adoptées par le Tribunal constitutionnel qui explicitent la condition de droit – et non pas uniquement d'attente – des droits sociaux ainsi que l'application du principe d'égalité pour éviter la discrimination fondée sur l'âge et le sexe dans le prix des plans de santé. Par ces résolutions, le Tribunal réaffirme l'obligation qu'a l'État de protéger les individus face à l'action d'entités privées pouvant léser l'exercice des droits.

66. Les médicaments représentent 57 % des dépenses en santé des personnes du premier quintile, un pourcentage qui baisse à 39 % pour le cinquième quintile⁹¹. C'est l'un des indicateurs qui expriment le mieux les inégalités dans l'exercice du droit à la santé. L'État a adopté des mesures pour renverser ce déséquilibre, dont l'intégration de paquets pharmaceutiques au programme AUGÉ. Cependant, la mise en œuvre de cette garantie reste insuffisante : en 2011, le contrôle mené par la Surintendance de la santé montre que 42,7 % des 293 établissements étudiés n'avaient pas en stock l'un ou plusieurs des médicaments ou articles liés à des troubles de santé couverts par la garantie « GES » et traités dans des centres de soins primaires⁹².

⁸⁵ <http://www.radiomitos.cl/magazin/?p=9047>

⁸⁶ Loi n° 20.015 modifiant la Loi n° 18.933 sur les institutions de santé prévisionnelle, promulguée le 3 mai 2005.

⁸⁷ Décision n° 976 de juin 2008, Décision n° 1218 de juillet 2009 et Décision n° 1287 de septembre 2009.

⁸⁸ Décision n° 1710, 6 août 2010.

⁸⁹ Ibidem, cent quatorzième considérant.

⁹⁰ Ibidem.

⁹¹ OPS/OMS y Ministerio de Salud (2012). ¿Cómo mejorar el acceso a medicamentos en Chile? 3ème journée du Forum sur la santé, Santiago, 28 mars.

⁹² Superintendencia de salud. Informe de fiscalización medicamentos garantizados en el sector público 2011. Disponible sur : http://www.supersalud.gob.cl/portal/articles-7399_recurso_1.pdf

67. Le gouvernement s'est fixé l'objectif de garantir qu'au moins 60 % des médicaments consommés au Chili soient génériques et d'une qualité avérée, de promulguer une loi portant création de l'Agence nationale des médicaments et de promulguer une loi nationale des médicaments par la réforme du Code sanitaire. Ces propositions de réformes sont actuellement en cours de discussion au parlement. Notamment, le projet de Loi nationale sur les médicaments établit la prescription obligatoire du médicament selon son nom générique et l'octroi de doses unitaires, la qualité et la bioéquivalence des médicaments, elle donne en outre le statut d'établissements de santé aux pharmacies et de professionnels de la santé aux pharmaciens, promeut l'utilisation rationnelle des médicaments et sanctionne les encouragements pervers et l'intégration verticale⁹³.

68. L'introduction de médicaments génériques sur le marché rencontre des difficultés, ce dont témoigne le faible pourcentage d'avancée de la bioéquivalence dans le pays. D'une part, en 2010, seuls 35,3 % des laboratoires étaient certifiés conformes aux normes de manufacture de qualité des médicaments (GMP⁹⁴). D'autre part, les dispositions sur la bioéquivalence montrent des déficits d'application similaires : fin 2011, sur 412 médicaments exigés bioéquivalents, seuls 54 ont respecté la requête du ministère de la Santé⁹⁵.

Article 13 : éducation

69. Le système éducatif mixte (enseignement obligatoire dispensé par des organismes publics ou privés) actuel a connu des avancées significatives dans la couverture de l'enseignement. L'enseignement primaire atteint 93,2 % de la population et l'enseignement secondaire couvre 94,7 % de la population (CASEN 2009). La couverture en éducation préscolaire et supérieure a doublé ces 20 dernières années, et les niveaux de transition I et II de maternelle (Au Chili, deux années d'école maternelle précèdent le cours préparatoire) enregistrent des taux qui rejoignent ceux de l'enseignement primaire. Cependant, cette couverture est parallèlement touchée par des réglementations, mécanismes et pratiques discriminatoires dans le système éducatif qui suscitent des inégalités dans la qualité des processus d'enseignement et d'apprentissage et dans les possibilités de poursuivre des études vers des niveaux supérieurs. Aussi, certains de ces problèmes sont devenus plus visibles dans le débat public autour des revendications du mouvement étudiant, tandis que d'autres thèmes sont moins présents dans le débat, d'où la difficulté que l'État et la société les perçoivent comme des défis en suspens⁹⁶.

70. Les revendications du mouvement étudiant pour obtenir des solutions à un ensemble de problèmes notamment liés aux coûts et à la qualité de l'éducation ont placé au cœur du débat public la notion d'éducation comprise comme un droit par opposition à une notion de l'éducation vue exclusivement comme un bien de consommation. On a exigé à l'État de faire respecter le droit à un enseignement gratuit et de qualité pour toutes et tous. Les questionnements portent essentiellement sur le caractère lucratif présent à tous les niveaux du système éducatif, l'endettement des familles auprès d'établissements bancaires pour financer des études universitaires, l'autofinancement des universités publiques, le système de financement partagé au niveau scolaire, des limitations à la participation étudiante et le fait que le marché n'assure ni qualité, ni égalité d'opportunités, et crée au contraire une discrimination socio-économique⁹⁷. Les demandes étudiantes suscitent l'adhésion citoyenne : 39 % de la population estime que le droit à l'éducation n'est pas garanti au Chili et 67 % de la population pense que la mauvaise qualité de

⁹³ Bulletin 6.523-11, regroupe les bulletins 6.037-11, 6.331-11 et 6.858-11.

⁹⁴ Du sigle en anglais – Good Manufacturing Practices –, bonnes pratiques de fabrication dans la production pharmaceutique. Les critères fixés pour obtenir la certification GMP au Chili datent de 1999, et à ce jour, cette norme de qualité n'est pas respectée par tous les laboratoires.

⁹⁵ CEPFAR políticas farmacéuticas. Bioequivalencia: fracaso de una política pública. 21 mai 2012. Disponible sur : <http://www.politicafarmacéuticas.cl/2012/05/21/bioequivalencia-en-chile-el-fracaso-de-una-politica-publica>

⁹⁶ INDH, Informe sobre la Situación de Derechos Humanos 2011.

⁹⁷ Carta al Presidente de la República enviada por la CONFECH el 23 de agosto de 2011 (*Lettre de la CONFECH au président de la République, 23 août 2011*). Sur : <http://es.scribd.com/doc/62915395/Carta-Presidente>

l'éducation est le principal facteur d'inégalité⁹⁸. En outre, 80 % de la population désapprouve le caractère lucratif de l'éducation⁹⁹.

71. Le droit à l'éducation implique au moins trois dimensions qui témoignent du lien entre le droit d'accès aux prestations (accès aux processus d'éducation et d'apprentissage) et le libre arbitre (faculté de choisir librement l'éducation souhaitée et liberté d'enseignement). Les obligations spécifiques créées pour leur protection, les normes d'orientation en ce sens ainsi que pour garantir leur exercice se sont précisées au cours de la dernière décennie et ont été incluses à la réglementation nationale, conformément à ce qui est établi par les instruments internationaux des droits de l'homme. Cependant, le droit à l'enseignement n'est pas inclus dans le catalogue contenu dans l'article 20 de la Constitution qui établit des droits protégés par le recours en protection. En août 2011, le Congrès est entré en matière sur une motion parlementaire¹⁰⁰ cherchant à consolider le droit à l'éducation, mais ne la traite pas en urgence.

72. Les cadres réglementaires conservent des réglementations qui sapent le droit à l'éducation dans ses principes d'universalité de l'éducation primaire et d'accès généralisé à l'éducation secondaire, ce qui s'explique surtout par les systèmes d'encaissement et de sélection qui restreignent l'accès à l'éducation en fonction d'aptitudes ou de caractéristiques socioculturelles des étudiantes et étudiants ou de leurs familles. La Loi générale sur l'éducation règle en son article 12 la sélection des étudiants dans l'éducation primaire et secondaire, cependant, elle n'interdit pas toutes les catégories suspicieuses de discrimination¹⁰¹. D'autre part, la norme qui fixe le système de financement d'établissements préscolaires et scolaires bénéficiaires de subventions étatiques contredit les dispositions constitutionnelles sur l'obligation de gratuité de l'enseignement à ces niveaux. Dans l'enseignement supérieur, on n'enregistre pas d'avancées dans l'instauration progressive de la gratuité prescrite par les normes internationales. Au contraire, on a mis en place un système de financement partagé dans l'éducation scolaire¹⁰², et des systèmes de crédit comme mécanismes d'accès financier à l'éducation supérieure. Ceci reflète une régression en matière de droit à l'éducation, ce qui est problématique, car l'État se soustrait à ses obligations en matière de respect et de garantie des droits économiques, sociaux et culturels.

73. L'État a adopté des mesures pour minimiser les inégalités suscitées par le système en réglementant les modalités d'encaissement direct de la part d'établissements d'enseignement et en accordant des subventions pour les dépenses en éducation indirectes aux familles à faible revenu, ce qui reste insuffisant pour compenser les effets discriminatoires dans l'accès à une éducation de qualité. La Loi relative aux subventions¹⁰³ fixe des plafonds aux frais d'inscription et de scolarité dans les établissements à financement étatique et donne un caractère facultatif aux

⁹⁸ INDH, Primera Encuesta Nacional de Derechos Humanos, mars 2011.

⁹⁹ Le mouvement étudiant et ses revendications sont de plus en plus soutenus, d'après les résultats des enquêtes mensuelles de Radio Cooperativa, Imaginación et Universidad Técnica Federico Santa María : 27 % d'adhésion citoyenne au début du conflit contre 75 % en août. En outre, d'après un sondage national de l'opinion publique conduite par le Centro de Estudios Públicos, 80 % des citoyens sont en désaccord avec la pratique d'activités lucratives dans l'éducation (CEP, juin-juillet 2011, publiée en septembre).

¹⁰⁰ Bulletin 7.851-04. Projet de réforme constitutionnelle sur la protection du droit à l'éducation publique, gratuite et de qualité. Ouvert le 9 août 2011.

¹⁰¹ L'article 12 de la Loi 20.370 interdit la sélection d'élèves en âge préscolaire et jusqu'en classe de sixième sur la base de résultats ou de profil socio-économiques, ce qui permet la sélection des élèves pour d'autres motifs ou catégories douteuses, comme leur crédo religieux ou leur sensibilité politique. Pour l'enseignement secondaire et supérieur, la sélection ne fait l'objet d'aucune restriction, de sorte que les établissements ont une grande marge discrétionnaire administrative.

¹⁰² Loi de 1993, Décret ayant force de loi N° 2, du 28 novembre 1998.

¹⁰³ Dans le DLF (décret ayant force de loi prononcé par le Président) N°2, on établit la possibilité d'un cofinancement et les montants maximums des frais de scolarité, selon le niveau d'enseignement et le type d'établissement; tandis que le Decreto Exento N° 1789/2007 règle la perception de frais d'admission et l'interdit pour l'enseignement primaire subventionné par l'État et fixe des montants maximums pour l'enseignement secondaire.

autres paiements associés, comme les paiements aux associations de parents d'élèves¹⁰⁴. Par ailleurs, par la Loi relative aux subventions scolaires préférentielles¹⁰⁵, on établit un traitement différencié destiné à améliorer les processus éducatifs des étudiantes et étudiants les plus vulnérables, en favorisant leur intégration à des établissements privés subventionnés qui se voient octroyer davantage de subventions à condition qu'ils ne fassent pas payer à ces étudiants des coûts dérivés du cofinancement, un bénéfice étendu récemment aux deux dernières années de l'éducation préscolaire et à l'éducation secondaire¹⁰⁶. Malgré ces mesures, les écoles continuent d'afficher un niveau de ségrégation socio-économique élevée et l'interdiction des encaissements directs aux familles n'est pas toujours respectée, ce dont témoignent plus de 1 400 plaintes déposées au ministère de l'Éducation en 2010 et plus de 1 100 plaintes enregistrées dans le courant du premier semestre 2011 au sujet d'élèves de maternelle, du primaire et du secondaire¹⁰⁷.

74. L'accès à l'enseignement supérieur est plus limité que l'accès à l'éducation primaire et secondaire, car l'enseignement supérieur est financé à hauteur de 85,4 % par des sources privées¹⁰⁸. Bien que les inscriptions aient augmenté considérablement – 40 % de la population de 18 à 24 ans¹⁰⁹ y a accès –, l'accès continue d'être clairement différencié selon les revenus des ménages, et par les effets cumulatifs d'un accès à l'éducation d'une qualité différente par cette même variable. La couverture de bourses et de crédits, mais également le coût des études, sont en contradiction des normes internationales qui établissent l'accès à l'éducation de tous ceux qui en ont les capacités. 57 % des étudiants de l'éducation supérieure viennent des ménages à plus faible revenu (quintiles 1 et 2) et n'ont aucun soutien étatique pour la réalisation de leurs études, ce qui a des effets sur ceux qui suivent des études techniques ou professionnelles. Cette modalité de l'enseignement supérieur a peu d'institutions autorisées, leurs élèves ne peuvent donc pas accéder aux mécanismes de financement étatiques. En outre, le segment d'étudiants qui s'y intègre n'atteint pas non plus les niveaux de résultats exigés pour obtenir des bourses et des crédits. Dans les deux cas, les critères ont été conçus en fonction de l'éducation universitaire et n'ont pas été adaptés aux besoins et aux capacités de l'enseignement technique et professionnel.

75. La fermeture de l'université « Universidad del Mar » est un exemple parlant de la crise institutionnelle et de la vulnérabilité des étudiants. En 2010, la Commission nationale d'accréditation (CNA) a avalisé la qualité de l'enseignement en niveau licence et la capacité institutionnelle de cette université. Grâce à cette accréditation, les étudiants inscrits dans cette université ont pu accéder à des programmes étatiques de cofinancement des frais de scolarité mensuels. En 2012, un processus de remise en question, de contrôle et d'audit a débuté et s'est traduit par l'ouverture d'un procès judiciaire pour accès illégal à l'accréditation, et dès lors aux ressources étatiques de financement, ainsi que pour manquement grave aux engagements de fonctionnement académique. À cela s'est ajouté le constat que les autorités académiques n'étaient pas suffisamment formées, voire, que certains enseignants exerçaient avec de faux diplômes. Les plaintes enregistrées début 2012 et les difficultés rencontrées par les étudiants suite à la décision de fermer cette université révèlent que l'État a certifié des processus de piètre qualité. La situation dont les étudiants de cette université ont été victimes peut s'étendre à d'autres universités qui font également l'objet d'une enquête pour avoir accédé frauduleusement à l'accréditation, ou à d'autres groupes qui ont obtenu légalement cette accréditation, mais uniquement pour un ou deux ans; en effet, d'après les chiffres remis par la CNA, en 2013, 17 % des institutions d'enseignement supérieur se sont vues refuser la réactualisation.

76. Certaines populations, du fait de leur dispersion géographique (zone rurale) ou de difficultés à réaliser un processus soutenu et fructueux de formation (personnes privées de liberté, adultes dont la scolarité est incomplète,

¹⁰⁴ DLF N° 2 sur les subventions et Decreto Exento N°3/2011 (décret qui n'est pas soumis au contrôle de la *Contraloría General de la República*), sur les frais d'admission, les frais liés aux groupements de parents d'élèves et le cofinancement, ainsi que sur l'interdiction de faire payer les étudiants prioritaires (Loi 20.248 art. 6 °, a).

¹⁰⁵ Loi 20.248, du 1er février 2008.

¹⁰⁶ Loi 20.550 du 26 octobre 2011, modifiant la Loi 20.248.

¹⁰⁷ Bureau d'attention des citoyens du ministère de l'Éducation.

¹⁰⁸ OCDE, Regards sur l'éducation 2011: les indicateurs de l'OCDE, p. 250

¹⁰⁹ Casen 2009.

migrants, populations autochtones et personnes aux besoins éducatifs spéciaux) ne peuvent pas exercer leur droit à l'éducation en raison du manque de places disponibles ou parce que ces communautés ne représentent pas une demande importante encourageant les investissements privés, ou bien encore parce que les communes dont elles dépendent ne disposent pas de ressources suffisantes ou ne leur accordent pas de moyens suffisants.

77. En 2010, le département de la santé des étudiants de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB) a enregistré 4 806 cas de grossesses adolescentes et 7 803 mères adolescentes et 65 plaintes ont été déposées devant le Ministère public pour non-respect du droit à l'éducation des étudiantes enceintes ou des jeunes mères. Ceci montre que malgré l'interdiction explicite de l'exclusion de jeunes femmes dans ces cas depuis l'an 2000¹¹⁰, les capacités de contrôle et de lutte contre les pratiques de discrimination sont insuffisantes et ces pratiques ne parviennent pas à être endiguées par la voie légale. Le comité de la CEDAW et le Comité des droits de l'enfant¹¹¹ ont déjà fait état de cette situation alarmante, mais on n'enregistre pas de progrès significatifs dans l'adoption de mesures pour concrétiser la continuité des études de ces adolescentes.

78. La promotion d'une culture respectueuse des droits de l'homme et d'une éducation allant dans le sens de la cohabitation et de l'amitié entre les personnes et les nations s'exprime avant tout au sein des établissements scolaires. Bien que les chiffres de l'enquête nationale sur la violence scolaire montrent, pour la période 2005-2009, une diminution systématique des agressions et des violences dans les espaces scolaires – diminution des agressions physiques de 12 % et de plus de 22 % pour les agressions verbales –, l'augmentation des actes de violence graves et constitutifs de délit, comme les agressions sexuelles et avec des armes, passés de 1 et de 2,2 % à 3 % et 4,3 % respectivement, est alarmante. Ces données sont réaffirmées par l'étude sur le harcèlement menée par la Corporación Opción en 2010.¹¹²

¹¹⁰ Loi n° 19.699, du 5 août 2000.

¹¹¹ CEDAW, CEDAW/C/CHI/CO/4, parr. 17 et 18; CRC/C/CHL/CO/3 2007, parr. 21

¹¹² Opción (2011), *Estudio sobre el bullying en estudiantes de enseñanza básica y media de la RM*. Santiago: Unidad de Estudios, Corporación Opción.