

Université Paris 8
2, rue de la Liberté
93526 – Saint Denis
cedex

D.E.A. de sociologie
« Modes de vie, institutions et politiques sociales »
2004/2005

**Les « nouvelles politiques d'enfance »
dans le discours politique chilien.**

Marco CEBALLOS

Directeur de mémoire

Jean François LAÉ
Professeur

Jury

Jean François LAÉ
Professeur

Rémi Ponton
Professeur

À la mémoire de Dominique OUTIN.
Son ironie me manque.

— Etonnant. Et c'était un analphabète, dites-vous.

— Cela l'aidait vraiment pour ses faux. Par exemple il n'avait pas d'idée préconçue en matière d'écriture. Chaque lettre de l'alphabet n'était qu'une forme abstraite. Copier quelque chose qui n'a pas de sens est tellement plus facile.

Graham GREENE

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	5
PREMIERE PARTIE : PERSPECTIVE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE	
Le discours politique	8
La construction et l'ajustement des politiques publiques	12
Réformes et ajustements	13
Définition opérationnelle de l'enfance et formules utilisées	15
Corpus de recherche	16
Le champ de la politique d'enfance	18
L'accès au terrain	26
DEUXIEME PARTIE : SOCIO-HISTOIRE DE LA PROBLEMATIQUE	
Sur l'histoire de l'action publique envers l'enfance	30
L'Amérique latine regarde l'Europe	33
L'État de Compromis latino-américain	35
L'aide sociale à l'enfance comme un marché de prestations	38
La « démocratie limitée » chilienne	40
La politique sociale de la « Concertation »	42
Qu'annoncent-elles les transformations actuelles ?	46
La CDE : un nouveau paradigme d'action ?	50
TROISIEME PARTIE : DISCOURS ET PROPOS POLITIQUES	
Les « réformes » : un nouveau statut pour l'enfance ?	53
Une politique criminelle efficace	54
L'ambiguïté sociale punitive	55
Nier la punition : le rôle de la réhabilitation	57
Rénover le vocabulaire : les discours sur les droits	61
La pauvreté comme un lieu de déviation	66
Récupérer et responsabiliser les familles	68
Les impératifs de rationalisation	71
Le « Comité des ministres pour l'enfance »	76
Les priorités politiques autour de l'enfance	79
La conjoncture électorale	81
CONCLUSION	84
BIBLIOGRAPHIE	
Bibliographie de référence	87
Autres ouvrages et textes utilisés	89
ANNEXE 1 : GRAPHIQUES	
<i>Graphique 1 : Taux d'enfermement d'enfants et d'adolescents</i>	91
<i>Quelques observations sur ce graphique</i>	91
<i>Graphique 2 : Dépenses sociales fiscales au Chili. 1900 à 1999</i>	93
ANNEXE 2 : GUIDES D'ENTRETIEN	
<i>Guide d'entretien du premier terrain (2002-2003)</i>	94
<i>Guide d'entretien du deuxième terrain (2005)</i>	96
ANNEXE 3 : CORPUS D'ENTRETIENS	
<i>Corpus d'entretiens du premier terrain (2002-2003)</i>	97
<i>Corpus d'entretiens du deuxième terrain (2005)</i>	98

INTRODUCTION

Mettant de côté les domaines de l'éducation et de la santé, qui ont des dynamiques et des encadrements propres dans l'univers des politiques publiques au Chili, ainsi que le domaine d'action du droit civil sur la famille (autorité parentale, héritages, etc.), dont des tribunaux spéciaux ont été mis en place récemment, il reste tout un espace amorphe d'actions publiques envers l'enfance, notamment l'enfance marginale, qui porte l'étiquette du social, ce « secteur bizarre [...] dans lequel on range des problèmes au besoin très divers, des cas spéciaux, des institutions spécifiques, tout un personnel qualifié »¹. Cet espace de pratiques et de représentations diverses autour de l'enfance englobe ce que dans le contexte français on nommerait à présent l'*aide sociale à l'enfance* d'une part, et la *justice pénale des mineurs* d'une autre. Au Chili, ceci prend le nom de *politique des mineurs* ou de *politiques d'enfance*.

On se propose d'étudier les propos politiques sur l'enfance au Chili dans le contexte actuel d'une transformation de l'action publique dans ce domaine. Quel est le sens (signification et direction) des transformations de l'action publique sur l'enfance, donné par l'espace politique ? Quelles lectures normatives, symboliques et politiques s'y imposent ? Quels mécanismes d'intervention, quelles représentations sur l'enfance et sur les rôles de l'État et de la société envers l'enfance, et quels enjeux politiques s'imposent-ils grâce à –ou à travers- ce processus d'ajustements ?

L'ensemble de ces transformations administratives, législatives et du dispositif d'intervention socio judiciaire sur l'enfance, qui a lieu actuellement, est généralement entendu comme l'expression d'une « nouvelle politique d'enfance », soi-disant la mise en place d'un nouveau paradigme sur l'enfance qui « surmonte » un modèle tutélaire –l'enfant comme *objet de protection*- au profit d'un modèle « conventionnaliste » -l'enfant comme *sujet de droit*, d'après la Convention relative aux droits de l'enfant (dorénavant CDE).

Notre recherche sur la construction de sens autour des politiques d'enfance au Chili, dans leur contexte actuel de transformation, porte sur les discussions autour de la construction d'un nouveau référentiel ou paradigme d'action publique qui déclare

¹ DELEUZE, Gilles, « Posface : L'ascension du social », dans : DONZELOT, Jacques, *La police des familles*, Les Éditions de Minuit, Paris 1977, page 213.

vouloir déplacer le référentiel traditionnel de la politique d'enfance qui existe depuis plusieurs décennies et qui est actuellement l'objet de critiques transversales.

Notre hypothèse de travail se construit comme une mise en question de ces présupposés (avènement d'une « nouvelle politique d'enfance », transformations au niveau des paradigmes de l'action publique, adéquations avec la CDE...). Nous croyons que les ajustements actuels, au niveau de la politique d'enfance au Chili, n'ont pas de rapport substantif avec *le temps des droits de l'enfant*², c'est-à-dire avec une inscription du Chili dans une supposée tendance planétaire de redéfinition, du côté des droits de l'homme, du statut social et politique des enfants dans la société. Mais si, nous croyons, ces transformations ont un rapport avec certains impératifs qui s'imposent dans la politique chilienne, comme l'ordre public et la sécurité urbaine, l'austérité budgétaire et le rationalisme bureaucratique, et la diffusion à l'échelle interne mais aussi internationale d'une image de développement et de démocratisation réussie.

Dès le début quelques questions s'imposent. À quoi bon étudier l'état d'implémentation de la CDE ? Peut-on fonder une recherche sociologique sur une construction normative, historique et morale comme les droits de l'homme ? Ce regard ne nous transforme-t-il pas en idéologues de la politique internationaliste de l'enfance ?

L'objet *CDE*, comme référentiel prétendu de l'action publique d'enfance, s'impose en soi-même dès qu'il est invoqué durant ce processus d'ajustements comme étant sa « feuille de route ». On aborde la CDE, alors, comme un objet de notre analyse en tant que objet présent dans les énoncés politiques, plutôt que comme un cadre pour notre recherche. On le verra plus en bas, la CDE est loin d'être un objet dépourvu de conflits, aussi bien de conflits autour de soi (comment les différents acteurs s'approprient d'elle et essaient d'installer leurs lectures comme étant les plus légitimes) que des conflits en soi (contradictions internes à la CDE du point de vue des principes qu'elle consacre).

² Formule proposée par Jaime Couso (en paraphrasant Norbert Bobbio) pour faire allusion à une supposée nouvelle « phase » dans la périodisation des « représentations sur l'enfance dans les lois chiliennes » qui est inaugurée par la ratification de la CDE. Cf. COUSO, Jaime, « Los niños en los tiempos de los derechos », dans : DOONER, Patricio y Hernán MEDINA (éds.), *Por los caminos de la esperanza*, Sename, Santiago 2001.

Ce mémoire se structure en trois parties. Premièrement, nous précisons les principaux termes et concepts utilisés, notre champ de recherche, notre méthodologie et la façon d'aborder le terrain. Quelques réflexions sur les processus de transformation des politiques publiques deviennent nécessaires. Deuxièmement, nous faisons un récit historique et sociologique sur la construction et le transfert de modèles sur les politiques d'enfance au Chili (extensible, en quelque mesure, à l'ensemble de la politique sociale) depuis la fin du XIX^{ème} siècle jusqu'aux propositions actuelles de réforme, abordant, aussi, quelques aspects de la *nouvelle démocratie* chilienne. On fait le point sur les constructions normatives et sur l'installation de paradigmes sur l'action sociale. Troisièmement, nous analysons les opérations discursives autour de notre problématique de recherche et qui ont lieu actuellement dans le domaine politique. Nous nous intéressons à faire émerger le sens que les acteurs de la politique chilienne attribuent au processus de transformations en matières d'enfance, au-delà des propositions officielles, ainsi que les enjeux politiques qui s'imposent.

PREMIERE PARTIE :

PERSPECTIVE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE

Le discours politique

À l'origine de cette recherche, notre méthodologie reposait sur une analyse des discours des médias et des acteurs à différents niveaux de ce qu'on peut appeler le *champ de la politique d'enfance* (des acteurs législatifs et gouvernementaux aussi bien que des acteurs privés et de la société civile qui participent à la régulation et à l'implémentation d'une politique d'enfance), les discours politiques étant notre source d'analyse et non notre objet d'étude.

Vite, nous comprîmes que l'analyse des médias ne nous offrait pas des discours politiques mais des discours médiatiques portants sur le politique. Notre intérêt est de comprendre les transformations actuelles en exploitant un regard qui porte non simplement sur les textes administratifs, normatifs et juridiques mais sur la façon dont le politique crée des paradigmes sur le social ; sur l'enfance et l'adolescence, sur leurs problèmes sociaux et sur le rôle de l'État, dans ce cas-ci. Alors, accompagnant une lecture sur les textes qui donnent forme à une transformation de l'action publique envers l'enfance, il s'impose une analyse des représentations des acteurs de ces politiques. Dans ce sens, nous nous inscrivons consciemment dans une tendance de recherche sur les politiques publiques qui, aussi bien chez les politologues que chez les sociologues, prend de plus en plus en compte les aspects *cognitifs* des acteurs qui participent aux redéfinitions de l'action publique, voire leurs éléments d'interprétation.

Nous utilisons les concepts de *paradigme* de l'action publique ou de *référentiel* -dans ce texte, ils prennent la valeur de synonymes- pour désigner « l'ensemble de croyances, de valeurs et de techniques qui structurent la scène des politiques publiques »³. Autrement dit, un référentiel c'est une image *légitime* de la réalité qui sert à l'intervenir et qui résulte d'un processus plus ou moins collectif de définition, c'est un modèle social/intellectuel à travers lequel on observe la réalité lorsqu'on envisage l'action publique. Un autre terme que nous utilisons, et qui

³ JOBERT, Bruno, *Estado, sociedad, políticas públicas*, Éd. LOM, Santiago du Chili, 2004.

acquière un sens homologue dans la mesure où nous nous interrogeons sur la construction de sens qui a lieu au niveau des acteurs d'une transformation des politiques publiques d'enfance, est celui de *représentation*. Bien que provenant de la psychologie sociale, ce concept désigne des « schémas de connaissance partagés sur des "objets sociaux" »⁴.

On assume que l'activité politique n'est pas naïve du point de vue des représentations : elle est porteuse, consciemment ou pas, de définitions sur le monde social, que ce soient des croyances profondes ou bien de produits stratégiques qui serviront à encadrer et à soutenir l'action publique. Le sociologue se confronte, alors, à un devoir d'identification – et de déconstruction – de théorisations politiques sur le social. Ces formes de sociologisme, on les trouve dans le substrat des textes officiels mais surtout dans les *discours politiques* quotidiens. Bourdieu souligne ce défi lorsqu'il affirme que « l'imposition légitime des principes de vision et de division du monde social »⁵ est au cœur de l'enjeu politique. Lorsqu'on se propose d'étudier la production de sens qui a lieu dans l'activité politique ou dans un domaine particulier de celle-ci, on ne peut pas s'abstraire, donc, du poids et du rôle que jouent les représentations politiques sur le social ou sur le domaine particulier sur lequel on s'interroge.

Nous faisons, ainsi, une distinction entre les *discours sur le politique* et les *discours politiques* proprement dits, ces derniers étant l'ensemble, plus ou moins cohérent, des énoncés de justification de l'action publique qui s'appuient sur des interprétations politiques de la réalité sociale. Le discours politique est, alors, un produit du champ politique ; il résulte de/dans l'activité politique.

Par contre, d'autres énoncés portants sur le politique ne peuvent pas être considérés comme des produits du champ politique. Déjà, le propos de l'analyse scientifique sur le politique n'est pas de soutenir ou d'encadrer des programmes, des événements, des interventions publiques, c'est-à-dire de servir de justification à un programme quelconque d'action publique, mais de produire des instruments théoriques pour son interprétation⁶.

⁴ JODELET, Denise, *Les représentations sociales*, Éd. PUF, Paris, 1989.

⁵ BOURDIEU, Pierre, *Propos sur le champ politique* (Lyon, 2000). Page 67.

⁶ Il reste à discuter la position de ladite *intellectualité organique*, telle qu'elle a été développée par Gramsci.

De même, dans un contexte où le succès des entreprises journalistiques se doit aux préférences du public, voir leur réussite dans le marché⁷, les discours des médias, bien que pouvant affecter le cours des actions politiques, ne constituent pas des produits de l'activité politique mais des produits commerciaux : « Dans une société capitaliste, affirme Chomsky, les mass media sont des corporations capitalistes »⁸.

Dans ce sens-ci, nous discutons avec Bourdieu lorsqu'il affirme que les journalistes « sont en fait des agents du champ politique »⁹ parce qu'ils partagent une même *doxa* avec les hommes politiques. Si cela était le cas, tout espace d'activité sociale plus ou moins *complice* ou *connivent* envers l'*idéologie dominante* devrait être considéré comme appartenant au champ politique, ce qui contredit, à notre avis la réflexion du même auteur sur l'extrême clôture qui caractérise le champ politique et qui le différencie des autres champs : dans l'activité politique s'impose (à l'image du champ religieux) plus que dans d'autres espaces, dit-il, une radicale séparation entre savoirs et compétences professionnels et profanes.¹⁰ Dans ce sens, et d'après d'autres propositions de l'auteur, il conviendrait d'encadrer certain type de journalisme dans la catégorie de « simples reproducteurs » du *discours dominant*¹¹.

Ce que Bourdieu constate, et qui le conduit à attribuer aux journalistes politiques une condition d'agents du champ politique, ce sont les transformations qui ont lieu pendant les dernières décennies et qui touchent le rôle que les médias et

⁷ En Europe, notamment en France, dès la première moitié du XIX^{ème} siècle, la presse « a pris le chemin qui conduit du journalisme politique à l'entreprise commerciale » (Cf. MARTIN-BARBEROS, Jesús, *Des médias aux médiations. Communication, culture et hégémonie*, Éd. CNRS, Paris, 2002., p. 128). Au Chili « on observe une succession de "modèles journalistiques" généralement encadrés dans des processus de modernisation [...] jusqu'à l'apparition dans le XX^{ème} siècle d'un "modèle informatif" qui est l'expression d'un journalisme moderne et entrepreneur toujours en vigueur [...]. On constate dans le débat sur le caractère et sur le rôle de la presse dans le contexte actuel de modernisation de la société chilienne l'apparition de stratégies journalistiques et informatives qui accentuent de façon prédominante leur dimension commerciale, ce qui crée une extrême dépendance envers les fluctuations et les pressions du marché » (Cf. SANTA CRUZ, Eduardo, *Modelos y estrategias de la prensa escrita en procesos de modernización : Chile siglo XX*, Éd. Centro de Investigaciones Sociales Universidad ARCIS, Santiago, 1996, p. 6)

⁸ CHOMSKY, Noam, *Langue, linguistique, politique ; dialogues avec Mitsou Ronat*, Éd. Flammarion, France, 1977, page 37.

⁹ BOURDIEU, Pierre, *op. cit.*, page. 37.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Cf. BOURDIEU, Pierre et Luc BOLTANSKI, « La production de l'idéologie dominante », dans : Actes de la Recherche en Sciences Sociales, numéro 2-3, Paris, 1976, page 10.

surtout la télévision occupent dès lors dans la société¹², voir « une extraordinaire concentration du pouvoir dans les moyens de diffusion »¹³.

Dans cette même ligne de réflexion, nous adoptons l'analyse proposé par Martín-Barberos sur les discours médiatiques comme étant des discours de *médiation* entre des différentes sphères du social, dans ce cas-ci comme des discours de médiation entre le politique et le culturel, plutôt que des discours proprement politiques : « Les médias constituent des espaces clefs de condensation et d'intersection de multiples réseaux de pouvoir et de production culturelle », affirme-t-il¹⁴. C'est cette nature interstitielle, ce « mouvement osmotique », qui nous pose des problèmes de classification de l'activité journalistique. Selon Chomsky, « l'intelligentsia [...] qui comprend les universitaires, les historiens, les journalistes, les commentateurs politiques, etc., a pour tâche d'analyser et de représenter la réalité sociale. [...] Ils servent de médiateurs entre les faits sociaux et les masses »¹⁵.

Il ne s'agit pas de nier le rôle de l'idéologie dans la composition des discours des médias, leur légitimation sociale dépendant de leur capacité de s'en servir du code hégémonique, mais si d'échapper à un réductionnisme qui voit une logique de la domination à la place de logiques en conflit ou en concurrence, aussi bien au niveau de la production que de la consommation des idées.

Ainsi, les discours médiatiques sur le politique se placent au-delà de notre intérêt de recherche ; ils n'ont pas pour fonction sociale de servir de justification de l'action publique mais de réussir à des synthèses communicatives à l'intérieur des sociétés de masse. Ceci ne veut pas dire que nous nions leur capacité de produire des effets sur la prise de décisions à l'intérieur du champ politique, ni l'intérêt –et parfois la réussite- du champ politique de gouverner la production des discours médiatique. Mais, à notre avis, leur fonction sociale est de nature différente.

Nous décidons, alors, de concentrer notre unité d'interprétation dans la production de sens qui a lieu proprement dans le champ politique sur l'enfance, élaborations qui peuvent être considérées comme étant directement liées aux justifications de l'action publique et à ses enjeux.

¹² BOURDIEU, Pierre, *op. cit.*, page 61.

¹³ *Ibid*, page 76.

¹⁴ MARTÍN-BARBERO, Jesús, *op. cit.*, page 209.

¹⁵ CHOMSKY, Noam, *op. cit.*, page 37.

La construction et l'ajustement des politiques publiques

L'étude sur la construction de politiques publiques en France, et extensivement dans les démocraties occidentales actuelles, notamment les réflexions proposées par Jobert et Muller¹⁶, nous suggère de voir l'existence de deux moments idéal-typiques de ce processus qui lui assurent sa cohérence argumentaire et normative : premièrement, le moment du *forum politique* ou de définition de la réalité, où se pose en premier terme la question du problème social et de son traitement. Il s'agit, donc, du moment de l'interprétation du/des problème(s) et de son/ses éventuel(les) solution(s). Le forum n'est pas une instance technique, scientifique ou de décision politique, mais un moment de mise en rhétorique de la réalité par la participation des communautés politiques, y comprise la bureaucratie. Dans le forum se produit une sorte de réduction conceptuelle légitime aux yeux de ses participants.

Deuxièmement, l'*arène politique* c'est l'espace des échanges politiques, des confrontations et des négociations, là où les forces politiques se rencontrent. L'arène serait réservée aux instances formelles de prise de décisions. Le concept d'arène est aussi utilisé par Bourdieu pour décrire le champ politique comme étant l'espace de luttes d'intérêts politiques menées par des agents *autorisés*¹⁷.

Ainsi, le processus de construction et d'ajustement des politiques publiques connaît d'un côté un mouvement de *légitimation*, entendu comme un processus de production de cohérence au niveau de l'adhésion des acteurs à un ensemble d'idées, de propositions et de fondements de l'action publique. Et connaît, d'un autre côté, un mouvement de *régulation*, entendu comme la recherche d'une cohérence au niveau du corpus de normes qui régulent l'exécution de la politique publique, recherche de cohérence aussi interne que par rapport aux autres politiques publiques et aux autres cadres de régulation.

Nous postulons qu'au Chili, au moins dans le domaine des politiques publiques d'enfance, il n'existe pas de *forum* entendu comme le lieu, ouvert aux

¹⁶ Cf. JOBERT, Bruno et Pierre MULLER, *L'état en action. Politiques publiques et corporatismes*, Presses Universitaires de France, Paris 1987. Voir aussi : JOBERT, Bruno, « Rhétorique politique, controverses scientifiques et construction des normes institutionnelles : esquisse d'un parcours de recherche », en : FAURE, Alain, Gilles POLLET et Philippe WARIN (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, l'Harmattan, Paris 1995.

¹⁷ BOURDIEU, Pierre, *op. cit.*

collectivités, de construction de paradigmes sur le social. Comme nous le verrons plus en bas lorsque nous essayons de tracer les limites d'un champ définitionnel et décisionnel sur les politiques d'enfance, l'*arène politique* jouit d'une énorme autonomie dans la construction de sens et de réglementation sociales. La parole *légitime* sur l'ensemble de la société et la lutte pour maintenir ou changer la vision du monde sociale sont fortement concentrées dans l'espace et dans les acteurs de la politique formelle. Celui-ci est donc l'espace écologique de notre recherche, voire le lieu où se négocie et se met en forme une *nouvelle* représentation politique sur l'enfance et sur l'adolescence, et un *nouveau* rapport de l'État avec l'enfance.

Ceci met forcément en question la qualité de la démocratie chilienne. Les propositions théoriques sur les processus de construction des politiques publiques développées par les auteurs que nous venons de citer, et qui ont été pensées dans le contexte de la société française et, plus généralement, dans le contexte des démocraties occidentales, permettent justement de souligner les faiblesses du jeu démocratique au Chili, faiblesses aussi institutionnelles que culturelles, déficiences propres à sa condition de « démocratie limitée » comme à l'érosion de sa société politique, comme nous le verrons à la fin de la deuxième partie¹⁸.

Réformes et ajustements

Nous évitons d'utiliser le terme de *réformes* -très employée dans notre champ d'étude- puisque cela reviendrait à affirmer leur existence, proposition qui risque d'échapper à une réflexion scientifique pour en devenir une affirmation intéressée. Si on cherche à être rigoureux, le terme de « réformes » nous renvoi à des schémas de transformations qui, dans l'immédiat ou progressivement, visent à changer un modèle d'organisation pour un autre. Que se soient le réformisme illustré des Bourbons vers la fin du XVIII^{ème} siècle qui annonçait une libéralisation du commerce des colonies américaines avant que celles-ci ne prétendent leurs indépendances ; le réformisme socialiste français du XIX^{ème} siècle et de la première moitié du XX^{ème} qui visait à détrôner le capitalisme ; ou la *perestroïka* de Gorbatchev, toutes ces expériences ont en commun la prétention de changer de modèle de société et d'État, passant bien sûr par la structure économique.

¹⁸ Voir Deuxième Partie, titre : « *La "démocratie limitée" chilienne* ».

Ainsi, le terme de *réforme* fait allusion à des transformations sociétales par la voie institutionnelle. De l'autre côté, le terme de *révolution* fait allusion à des transformations par la voie insurrectionnelle, en transgressant les procédures instituées. Au-delà du supposé paradoxe contenu dans la prétention de mener des transformations sociétales en suivant ses propres règles d'organisation (comme affirment les révolutionnaires et théorisent les systémiques), la notion de réforme ne peut être utilisée pour désigner des ajustements quelconques.

C'est dans ce sens-ci que quelques auteurs chiliens mettent en question la nature réformiste des différentes « réformes » menées par les gouvernements démocratiques post-Pinochet. Par exemple, Moulian, sociologue très reconnu et particulièrement critique du choix suivi par les nouvelles administrations démocratiques en ce qui concerne leur validation sur le modèle de société et sur la légalité mise en place par l'autoritarisme, propose de différencier les « réformes substantives » des « réformes libérales »¹⁹. Dans le même sens, un autre sociologue chilien, Felipe Portales, utilise la double formule « changements substantiels » versus « réformes opportunes » ou « réformes de convenance »²⁰. La dictature militaire aurait vraiment mené des réformes *sur* le modèle de société existant auparavant, tandis que les gouvernements démocratiques actuels mèneraient des ajustements *dans* le modèle instauré par la dictature, c'est-à-dire des adéquations fonctionnelles du modèle en relation aux variations de contexte.

Encore un jeu de mots : les dits « ajustements structurels », à savoir les profondes transformations néolibérales menées à bien par la dictature chilienne, dont on parlera plus en avant, doivent alors être considérés comme des réformes et non comme des simples ajustements. Peut-être, à l'époque, l'utilisation du terme *ajustements* servit à minimiser l'impacte sur l'opinion publique de réformes radicales réalisées sans le consentement des citoyens mais sous l'indication des organismes économiques internationaux (BID, FMI).

Quoique se soit, nous croyons qu'à présent l'utilisation laxiste du terme *réforme* sert à maximiser le profit politique de simples ajustements, voire à rendre

¹⁹ MOULIAN, Tomás, *Chile actual. Anatomía de un mito*, Éd. LOM, Santiago, 1997.

²⁰ PORTALES, Felipe, *Chile : una democracia tutelada*, Éd. Sudamericana, Santiago 1999. Voir aussi son exposé dans le séminaire « Transición a la democracia en Chile y formación política ciudadana », PUC, Santiago 2000, sur : www.uc.cl/icp/eticapolitica/documentos/Resenaabierto1.PDF

plus doux le « transvestisme »²¹ idéologique des anciens opposants de la dictature aujourd'hui au pouvoir.

Appliquant cette réflexion au domaine qui nous intéresse ici, ce qui se détache de nos hypothèses de travail, les transformations en matière de politiques d'enfance représenteraient des ajustements du modèle de gestion de l'enfance marginale à travers une réorganisation des ressources de l'intervention, voire une optimisation de l'action socio pénale sur l'enfance et une rénovation de sa légitimité, et non une *réforme*.

Définition opérationnelle de l'enfance et formules utilisées

Encore une précision terminologique : lorsqu'on parle d'*enfance*, de quoi parle-t-on ? Faisons une distinction entre une approche théorique, que l'on développe dans la suivante partie, et une opérationnalisation du concept. Dans le contexte de cette recherche, le concept d'enfant fait allusion aux personnes âgées de moins de 18 ans, ce qu'on appelle, aussi, les *mineurs*. Par contre, ce dernier concept ne semble pas pertinent d'être utilisé ici à condition de vouloir récupérer son substrat qui est très chargé d'un double sens et qui déborde une fonction descriptive.

Tout d'abord, il s'agit d'un concept juridique destiné à représenter la condition légale des personnes qui n'ont pas atteint l'âge adulte. Cette *minorité* est synonyme d'un état incomplet, d'une incapacité et d'une incompétence du point de vue des obligations et des droits positifs. C'est un descripteur légal qui représente une condition humaine hétéronome, dépendante, celle que Kant refuse dans les *Fondements de la Métaphysique des mœurs*.

Puis, en émulant son sens juridique, le terme *mineur* est utilisé dans le langage commun et aussi dans certains langages professionnels comme le travail social, le journalisme, la psychologie et la sociologie, pour parler des enfants qui sont impliqués dans des *problèmes judiciaires* et, plus extensivement, des enfants susceptibles d'y être impliqués, voire des « enfants à risque ». Ainsi, le terme mineur est fortement péjoratif : il désigne une catégorie d'enfants considérés comme problématiques et non désirables.

²¹ MOULIAN, Tomás, *op. cit.*

Dans ce même sens, nous utilisons à quelques reprises la formule d'*enfance marginale* pour signaler cette catégorie sociale qui fait objet de l'action publique, tout en soulignant sa *vraie* problématique. Parce qu'une image sur cette catégorie d'enfance, bien qu'étant construite en fonction d'événements qui troublent la sociabilité des inclus dans la société (les thèmes de l'insécurité urbaine, notamment), elle repose sur une condition de pauvreté désintégrée, sur une position de marginalité sociale et économique. Celle-ci est leur *commune condition*, leur *plus grosse part de la misère du monde*²², même si cette lecture est absente des discours que l'on analysera ici, ou, plutôt, même si les discours opèrent une transmutation du problème social en une question des individus et de leur noyau familial²³.

Finalement, pour éviter quelques confusions, nous utilisons à certains moments le terme *adolescent* pour signaler les enfants-jeunes qui, par convention sociale, correspondent aux enfants qui ont entre 14 et 17 ans. C'est-à-dire, c'est une sous-catégorie de l'enfance. Alors, le terme d'*enfant* acquiert deux sens possibles qu'on précise si nécessaire : toutes les personnes âgées de moins de 18 ans (ou de l'âge légal à un moment donné), et toutes les personnes âgées de moins de 14 ans. Le terme *adolescent*, lui, n'est pas dépourvu de double sens ; en espagnol, *adolescent* veut dire « celui qui manque de quelque chose », « celui qui est incomplet ». Par contre, cet usage étant très peu fréquent, on estime que le terme ne porte pas en soi cette polysémie.

Corpus de recherche

Qu'est-ce que aborder aujourd'hui, dans un contexte de transformations, le thème des politiques d'enfance ? En cohérence à ce que nous avons affirmé jusqu'ici, cela consiste à comprendre comment se construisent des modèles d'action publique et quels sont les sens octroyés par les acteurs de ces processus.

Les politiques publiques n'étant pas quelque chose d'immuable ni de cohérent en soi, quelques auteurs soulignent leur « nature » dynamique et actionnaliste²⁴. Les politiques publiques sont des processus plutôt qu'un état des choses. Elles ne sont pas

²² Cf. CASTEL, Robert, *L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé ?*, Éd. du Seuil et La République des Idées, Paris, 2003.

²³ Voir Troisième Partie, titre : « *La pauvreté comme un lieu de déviation* ».

²⁴ Cf. JOBERT, Bruno et Pierre MULLER, *op. cit.*

une réponse automatique face aux problèmes mais des constructions sur les problèmes et leurs solutions. Leur analyse implique donc une lecture sur leurs mouvements et sur les forces qui y participent. C'est-à-dire, l'intérêt analytique tourne non simplement autour des « textes » des politiques publiques mais surtout autour des espaces, des acteurs qui s'y inscrivent et des discussions qui y ont lieu.

Ceci a une implication méthodologique pour cette investigation : notre espace principale de recherche correspond au *champ de production* d'une « nouvelle » politique d'enfance, lieu de discussions, de problématisations et de régulations. Et non pas à une masse de documentation qui précise ces politiques et qui représente forcément une sorte de réussite de cohérence. Nous choisissons d'appréhender le sens donné par les acteurs politiques à leur action –soit une approche *cognitive* de l'action publique²⁵-, c'est-à-dire de comprendre les politiques d'enfance comme la construction d'un rapport au monde.

Dans ce sens, notre principal outil de recherche devient l'entretien étant vue que « c'est dans l'interview que l'on peut faire émerger les éléments essentiels des structures de sens que constituent les référentiels d'action collective et les référentiels d'action publique »²⁶.

On dispose pour cela d'un premier corpus de vingt-neuf entretiens que nous avons réalisé entre 2002 et 2003 à des différents acteurs du dispositif socio judiciaire des mineurs aussi bien que de la politique formelle, et qui abordent une large variété de thèmes sur l'action publique envers l'enfance. Le deuxième corpus est constitué de sept entretiens que nous avons réalisés en janvier 2005 à des acteurs stratégiques qui sont impliqués directement dans les discussions et les négociations politiques sur une « réforme à l'enfance ». À cette occasion, nous nous sommes focalisés autour de leurs appréciations sur ces transformations.²⁷

²⁵ MULLER, Pierre, *Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs*, dans : Revue Française de Science Politique, Volume 55, numéro 1, février 2005.

²⁶ MULLER, Pierre, « Interviewer les médiateurs : hauts fonctionnaires et élites professionnelles dans les secteurs de l'agriculture et de l'aéronautique », cité dans BONGRAND, Philippe et Pascale LABORIER, « L'entretien : un impensé méthodologique ? », dans Revue Française de Sciences Politiques, *op. cit.*, page 80.

²⁷ Voir ANNEXE 2 : GUIDES D'ENTRETIEN, et ANNEXE 3 : CORPUS D'ENTRETIENS. Lors de chaque terrain nous avons retranscrit l'intégralité des interviews et, pour simplifier l'exploitation du matériel, nous avons mené une codification –un classement des thèmes- à l'aide de logiciels de « traitement » de texte (Ethnograph et TramsAnalyser, respectivement).

Parmi ces témoignages, dans le cadre de cette recherche, quelques-uns ont une valeur d'objet d'étude proprement dit, c'est-à-dire que leurs discours sont des discours nettement politiques, qui soutiennent des visions politiques sur l'action publique (Députés, Sénateurs, directeurs de services et de départements publics, acteurs des *think tanks* qui jouent un rôle politique significatif, conseillers politiques, et une Générale de la police qui fait tribune sur le sujet de l'enfance). D'autres ont une valeur d'informateurs stratégiques (notamment des cadres intermédiaires de l'administration publique).

Un troisième groupe d'interviewés, dont leur propos sont utilisés ici de façon plus marginale, a une valeur de référence, c'est-à-dire qu'il nous permet de mettre en évidence des éléments du discours politique qu'il ne produit pas mais dont il peut être l'objet (acteurs de la société civile et des ONG, et fonctionnaires publiques au niveau de l'administration directe des politiques d'enfance). Ce dernier groupe nous sert, notamment, à déterminer les frontières de notre champ d'étude et à contraster quelques propos des énoncés politiques.

On conserve l'identité des interviewés du premier et du deuxième groupe étant donné qu'il s'agit d'acteurs responsables, à différents niveaux, de la politique publique (leur *publicité* va de soi), et qu'ils ont autorisé leur diffusion dans le cadre de ces recherches. Parmi eux, seul un conseiller politique et une fonctionnaire d'un *think tank* n'ont pas autorisé la diffusion de leur identité. L'identité des interviewés du troisième groupe reste cachée²⁸.

Le champ de la politique d'enfance

Un premier effort, qui précède notre deuxième terrain, est dirigé à définir cet espace « écologique », ce lieu d'inscription des acteurs producteurs d'action publique et de sens sur les transformations des politiques d'enfance. La politique étant une activité sociale éminemment symbolique, il faut délimiter les frontières de cet espace où se déclarent les combats, les affrontements, où se produisent les négociations et les consensus sur les *visions du monde* autour du thème d'un « nouveau » rapport de l'État à l'enfance. « On peut dire d'une institution, d'une personne, d'un agent, qu'ils

²⁸ Lorsque nous citons leurs expressions, nous précisons entre parenthèses leur nom (si l'identité n'est pas cachée), leur occupation et l'année de l'entretien.

existent dans un champ quand ils y produisent des effets » affirme Bourdieu²⁹. Alors on se pose la question : quels acteurs, dans quels environnements, produisent quels effets de transformation sur les politiques d'enfance ?

Le terrain mené entre 2002 et 2003 dans le contexte de notre mémoire de maîtrise sur les tribunaux de mineurs et leur réseau d'assistance sociale à l'*enfance en danger*³⁰, sert de point de départ pour répondre à cette question. Bien que cela dépassât, à l'époque, notre sujet de recherche, nous nous interrogeons sur la participation que les acteurs de l'intervention directe avaient dans le processus d'ajustement des politiques d'enfance dont on entendait parler couramment. Alors, on obtenait largement des formules du type :

« ... le Sename³¹ nous dit que les juges sont tous des ignorants, des autoritaires. Puis, on allume la télé et l'on entend dire que les juges sont trop mous. Alors, dans ces termes-là, on ne peut pas y participer. [...] Vous me demandez si nous avons une participation quelconque ? Et bien : non. Notre participation consiste à être discrédités, en termes personnels et en termes corporatifs. » (Alba, juge de mineurs, 2002-2003).

« Non. Pas moi, quand même. Et je n'ai jamais entendu parler de juges de mineurs qui y participent ». (Ana Luisa, juge de mineurs et directrice d'un foyer privé de mineurs, 2002-2003).

« Je dirais que nous, en tant que centre, on n'a pas eu de participation directe, dans le contexte de la réforme. » (Patricia, directrice d'un foyer de mineurs du Sename, 2002-2003).

« ... pour les institutions [les institutions privées qui collaborent avec le Sename] c'est très douloureux, parce qu'on est l'objet d'une forte critique. Ils [le gouvernement] nous font sentir coupables d'une situation [l'enfermement des mineurs] que, malgré tout, a été généré

²⁹ BOURDIEU, Pierre, *op. cit.*, page 38.

³⁰ « El sistema de menores en Chile : con una mano abrazo, con la otra aprieto », mémoire de maîtrise de sociologie, Universidad Academia de Humanismo Cristiano, Santiago du Chili, 2003.

³¹ Sename : Service national des mineurs, agence gouvernementale responsable de la politique d'enfance et de sa « réforme ». Elle dépend du Ministère de la Justice. Le 3% des foyers de mineurs dépend directement de l'administration du Sename, le reste correspond à des foyer administrés par des institutions privées qui sont subventionnées par le Sename.

par l'État lui-même. » (María Teresa, fonctionnaire d'une institution privée subventionnée par le Sename, 2002-2003).

Les acteurs directs plaident contre leur exclusion et contre leur disqualification politique et professionnelle. On constate alors une importante clôture du débat. Le champ de discussion sur les politiques d'enfance semble être fortement réduit à l'espace de ce qu'on peut appeler la politique formelle. Le Gouvernement et le Parlement semblent monopoliser la mise en discussion sur les transformations, en dépit des acteurs de l'intervention directe, que se soient des acteurs de la société civile, des acteurs du dispositif public, ou des juges de mineurs.

Du côté du gouvernement, cette clôture du débat se justifie en une affirmation sur leur incapacité à faire des contributions au niveau des idées :

« Je crois qu'il y a plutôt de la passivité. Je ne suis pas de l'avis qu'il n'y a pas de participation et que leurs opinions ne sont pas prises en compte. Quelles sont leurs opinions ? Qu'est-ce qu'ils proposent vraiment ? C'est que du trépignement et de l'entête ! [...] Ils ne font pas valoir leur point de vue : ils n'ont présenté aucune initiative, ils ne font aucun événement pour devenir visibles, ils ne font pas du lobbying dans le Parlement, c'est que du trépignement. (Antonio FREY, directeur du Département de mineurs du Ministère de la Justice, 2002-2003).

Actuellement, on retrouve plus ou moins la même analyse dans le gouvernement :

« Effectivement : il y a des moments où l'on incorpore la société civile, et d'autres moments où on la fait sortir [...]. À ma rentrée, j'ai dit au ministre que je critiquais fortement le "sécritisme" et la distance prise à l'égard de la société civile. [...] Mais il y a, aussi, une forte responsabilité de la société civile. [...] Nous, on ne va pas aller demander à la société civile de nous aider à rédiger des thèmes spécifiques, mais eux : pourquoi ne nous ont-ils pas envoyé des articles [de loi], des articles spécifiques à leur sujet ? Je ne dis pas des principes, eh. [...] Quand tu leur dis : "voyons, réglons mieux ceci

mais ne discutons pas sur les principes ; que mettriez-vous à cette place ?". Alors, ils n'ont pas de réponse. » (Francisco ESTRADA, directeur du Département de mineurs du Ministère de la Justice, 2005).

Une députée confirme cette clôture du débat, mais elle propose une lecture plus proche d'une certaine *nature* politique chilienne que des positions prises et des actions menées par les différents acteurs :

« Moi, je crois que la plupart du temps c'est l'État qui prend la décision d'aborder un thème sans demander à personne, sans consulter personne. [...] Mais je ne crois pas que l'explication soit le manque de volonté politique ou le manque de participation sociale. C'est la tradition de notre État, c'est sa façon de fonctionner. Généralement, ses décisions sont les décisions du noyau gouvernemental et non le résultat d'une grande participation. Ça n'arrive pas souvent qu'il y est une grande participation derrière une décision politique quelconque ; cela est très rare. » (Carolina TOHA, députée social-démocrate, 2005).

Cependant, nous constatons l'existence de deux ouvertures du champ politique. Premièrement, certaines institutions privées, notamment les plus anciennes, qui sont liées à l'Église catholique et qui vers la fin des années 1960 se syndiquent sous le nom de Feniprom (Fédération Nationale des Institutions privées de Protection des Mineurs), participent depuis l'an 2000 à une négociation à huis clos avec le Sename autour du projet de loi de subvention³². Ces institutions craignent qu'un conditionnement des ressources à l'accomplissement de « bons » résultats dans leurs interventions n'implique leur effondrement et cherchent à ce que la nouvelle loi qui modifie leur système de subvention fiscale s'adapte à leurs capacités professionnelles, économiques et de gestion. Depuis, des motions à la loi favorisant leurs intérêts ont été ajoutés par le gouvernement au projet original.

« Ça n'a pas été facile, au contraire. Ça fait des années qu'on en discute [avec Sename sur le projet de loi de subventions]. Mais je crois que les barrières tombent chaque fois plus. [...] Sename a flexibilisé sa

³² Voir Deuxième Partie, titre : « *Qu'annoncent-elles les transformations actuelles ?* ».

position de façon à ce que nous puissions faire des choses qui ne sont pas à un niveau optimal. » (María Teresa, fonctionnaire d'une institution privée subventionnée par Sename, 2002-2003).

« ...le projet [de loi de subventions] eut beaucoup de pressions, mais on a réussi à une version finale négociée avec les institutions collaboratrices. » (Antonio FREY, directeur du Département de mineurs du Ministère de la Justice, 2002-2003).

« ...le système de "paiement contre résultats", qui fut ce qui nous inspira à élaborer une nouvelle loi de subventions, a été démantelé même avant de présenter le projet [au Parlement]. Le projet qu'on a présenté n'était plus de "paiement contre résultats" mais de "primes à l'engagement" [ou prime de productivité]. Le système de "paiement contre résultats", qui fut élaboré avec des spécialistes du Ministère des finances, et qui était très audacieux, a été mis de côté par des raisons politiques, parce qu'il introduisait trop d'incertitude pour les [institutions] collaboratrices et dans leur rapport au gouvernement. » (Alejandro TSUKAME, directeur de recherche du Département de mineurs du Ministère de la Justice, 2002-2003).

De même, indépendamment de l'éventuel manque d'aptitude professionnelle des « institutions collaboratrices » pour participer à l'exécution des programmes d'intervention sociale, tels qu'ils ont été reformulés par la « nouvelle politique d'enfance », des garanties sur leur accès aux subventions leur ont été assurées. Dans notre dernier terrain, nous avons obtenu des précisions dans ce sens de la part de la directrice de l'agence gouvernementale des mineurs (Sename) et de la part d'une Députée :

« ...après de longues conversations et de beaucoup de dialogue –parce que notre règle fut le dialogue et non pas l'imposition- on a réussi à faire adhérer "les grands" [...]. Avec l'Église, on a eu de longues conversations, avec des évêques [...], et quelle était la peur des curés et des nonettes qui ont des foyers [de mineurs] ? Et... bien évidemment, de ne pas avoir du personnel qualifié pour mener à terme ce

processus ; deuxièmement, de craindre qu'ils allaient faire faillite parce qu'on allait leur supprimer les places [enfant/jours]. [...] la négociation avec eux a consisté à cela : ils nous ont dit : "on ne peut pas réduire le nombre d'enfants placés en hébergement parce que nous allons faire faillite", et ils avaient raison. [...] Alors, ce que nous avons fait avec l'Église, qui est une grande collaboratrice du Sename, un "grand" organisme, a été de les inviter à adhérer à ce projet en leur assurant qu'il n'y aurait pas de freinte économique pour eux parce que nous nous étions là pour les aider. Ainsi, c'est nous qui leur avons fait leurs "projets de reconversion" ; on leur a dit : "voilà votre projet, présentez-le nous" ». (Delia DEL GATTO, Directrice du Service National des Mineurs, Sename, dépendant du Ministère de la Justice, 2005).

« ...le dispositif de "l'enfance nécessiteuse", comme on l'appelle, sa structure est une structure de la charité. Alors, quand on était en train de discuter sur cette loi [avant la présentation des motions au projet de loi de subventions] il y avait une terrible opposition des secteurs les plus charitables. Même les « entreteneurs » [des institutions charitables pour les mineurs] sont venus ici [au Parlement]. [...] Il s'agit des écueils du Feniprom et de toutes ces organisations, de l'Église, de la droite...». (María Antonieta SAA, députée social-démocrate, 2005).

Deuxièmement, nous avons observé l'influence de quelques *think tanks* particulièrement réputés dans l'espace de la politique chilienne et dont leurs missions ont un rapport direct avec certaines *matières d'enfance* actuellement en discussion, notamment avec le thème de la mise en place d'une procédure pénale des adolescents. D'une part, l'Unicef (qui s'intéresse à ce que le système judiciaire des mineurs soit abrogé au plus vite possible et soit remplacé par une procédure pénale spéciale comme celle qui a été mise en place au Costa Rica et en Panamá suivant le *modèle de responsabilité* européen qui émerge dans les années 80³³) conseille régulièrement et

³³ Cf. RENUCCI, Jean-François, *Le droit pénal des mineurs*, PUF, Que-sais-je ?, Paris, 1991.

officiellement le Ministère de la Justice, et participe souvent avec ce ministère à l'organisation de colloques sur ce sujet.

De l'autre part, la fondation « Paz Ciudadana », créée par le directeur de « El Mercurio » (le journal le plus ancien et le plus influent du pays) lors de l'enlèvement de son fils en 1991, a réussi à faire installer le thème de l'insécurité urbaine comme un des principaux sujets de l'agenda politique du pays. Elle conseille les groupes parlementaires de droite, jouie d'une politique communicationnelle active et privilégiée dans l'opinion publique, et participe aux tables rondes organisées par le gouvernement sur le thème de la nouvelle procédure pénale des adolescents actuellement en discussion. « Paz Ciudadana » est aussi engagée, depuis 1997, dans le *plan de modernisation de la justice* mené par le gouvernement. En effet, une nouvelle procédure pénale (orale, contradictoire et sous forme de collège) qui remplace le système dit inquisitorial (procès par écrit, sans confrontation entre victime et victimaire, et où le même juge mène l'enquête, accuse et condamne) a commencé à être mise en place graduellement dans le pays depuis 1999, finissant son installation cette année-ci dans la région métropolitaine de Santiago. Cette réforme procédurale pénale est le cadre à l'intérieur duquel une procédure pénale des adolescents aura lieu.

Finalement, mais moins importante du point de vue de son influence politique, la Coopération Technique Allemande (GTZ-Chili) est une entreprise du gouvernement allemand chargée de la politique de coopération au développement mondial issue de son Ministère Fédéral de Coopération Économique et du Développement. La GTZ et le gouvernement chilien ont signé un accord qui s'exprime principalement en une participation, dans les colloques mentionnés ci-dessus, destinée à diffuser le système allemand de justice pénale des adolescents considéré particulièrement avancé par rapport au reste du monde.

Ces « ouvertures » du champ politique à la participation d'entités externes, bien que remarquables, ne bénéficient pas la participation des acteurs intermédiaires, sauf en ce qui concerne les négociations des institutions du Feniprom sur leurs intérêts budgétaires.

Alors, dans le processus d'ajustements des politiques publiques sur l'enfance et sur l'adolescence, le niveau de l'intervention directe, c'est-à-dire le réseau de

groupes et d'institutions publiques et privés exécuteurs de la politique publique, semble radicalement mis à côté des discussions et de la prise de décisions. Il s'agirait juste de les coopter, en leur assurant un accès privilégié au financement, lorsqu'on s'aperçoit que ces transformations risquent de rencontrer une opposition significative à l'égard de certains groupes capables de mener une pression politique.

En tant que moments d'ajustement de la « nouvelle politique d'enfance », aussi bien le *processus d'interprétation*, c'est-à-dire le moment de définition de la réalité sociale sur laquelle on cherche à intervenir, que celui de *négociation*, voire d'échange politique³⁴, semblent captifs dans la haute politique. Nous avons vu combien la société civile est mise à l'écart d'une discussion sur les « principes » : on ne les reconnaît pas comme des interlocuteurs légitimes pour participer à la définition de la réalité sur ce que devrait être une « nouvelle politique d'enfance ». Leur rhétorique politique n'en est pas bienvenue. Le cas échéant, seule des propositions ponctuelles et nettement techniques pourraient être acceptées, ce qui devient une franche exhibition de la « coupure entre professionnels et profanes » qui nous rappelle combien la distribution de l'accès aux moyens de participer à la politique est inégale³⁵.

³⁴ JOBERT, Bruno et Pierre MULLER, *op. cit.*

³⁵ BOURDIEU, Pierre, *op. cit.*, page 34.

L'accès au terrain

Notre façon d'accéder au terrain et nos *situations d'entretien* méritent d'être expliquées puisqu'elles influencent, en une certaine mesure, la nature des récits que l'on obtient. L'accès aux élites politiques administratives est particulièrement difficile. D'abord, elles sont fréquemment sollicitées par les journalistes ; le chercheur doit participer à une concurrence de demandes. Puis, normalement, le contact ne s'établit pas directement avec le sollicité mais par le biais de ses conseillers ou de ses secrétaires, qui représentent un premier filtre. Finalement, le sollicité va accéder à l'entretien tant qu'il perçoit une convenance ou une contrainte, par exemple, une possibilité d'exhibition publique ou une nécessité de maintenir un bon rapport avec les médias.

Ainsi, une recherche sociologique souffre de plusieurs handicaps : elle ne rapporte aucun bénéfice prévisible pour l'interviewé ; par rapport à la dynamique journalistique, elle se place en dehors de la conjoncture, donc en dehors du registre quotidien des discussions politiques ; et elle fait peur parce que sa *scientificité* glisse l'idée que les rapports de force entre l'interviewé et l'intervieweur seront du côté du deuxième.

Face à ces inconvénients, nous avons mené une stratégie consistante à établir des communications multiples et simultanées : par téléphone, à plusieurs reprises, en cherchant à établir des rapports personnalisés et de cordialité avec les secrétaires et les conseillers ; par mèl, tentant des rapports plus formels et une certaine obligation de faire transmettre la lettre de pétition au destinataire final ; et à travers de tiers personnes, en profitant de tout notre réseau d'amitiés, de parenté et de contacts professionnels. Mes rapprochements étant du côté des acteurs du gouvernement, le corpus de recherche est inégalement composé du point de vue de l'inscription politique des entretenus.

Au même temps, question de réduire l'écart cognitif et la méfiance avec nos interviewés potentiels, dans ces communications nous exposons de façon synthétique, voire réductrice, notre contexte et nos objectifs de recherche, une justification sur notre choix d'interviewé, et notre acquiescence a priori sur les conditions d'entretien qui puissent nous être proposées. Voilà que nous avons réalisé des entretiens aussi bien à Santiago –la capitale administrative- qu'à Valparaiso –le siège du Parlement-,

dans des bureaux aussi bien que dans des cafétérias et des restaurants, et parfois après plusieurs heures d'attente.

La situation d'entretien présente ses propres défis. Nous avons utilisé la technique de l'entretien semi ouvert ou semi structuré, en nous servant d'une guide d'entretien qui a une valeur de référence mais non pas de feuille de route. Même si nous connaissions le guide par cœur, le fait de le poser sur la table et de faire comme si on s'en servait nous aidait à éviter que l'entretenu s'éloigne du sujet central, ainsi qu'à reprendre la parole et à poser de nouvelles questions lorsqu'il se produisait un blocage autour de la conversation.

Par contre, indépendamment des bénéfices d'une telle technique, je constatais combien étaient décisives mes origines sociales par rapport aux repères de l'interviewé, et combien cela influençait la conversation, au moins au début. Par exemple, durant la première dizaine de minutes d'interview avec une députée social-démocrate qui connaissait quelqu'un de ma famille, j'ai eu du mal à la faire s'exprimer sur ses conceptions politiques et à la faire s'en sortir d'un registre conversationnel de complicité. J'ai dû demander la permission d'utiliser les toilettes, situation très indigne et peu professionnelle dans un tel contexte, pour provoquer une interruption de la conversation et ressayer de la reprendre au bout de deux minutes avec un air plus laborieux.

Au contraire, un sénateur d'extrême droite que j'ai interviewé dans la cafétéria du Sénat apprit, avant de ne me rencontrer, par une journaliste que je connaissais, que j'étais le neveu d'un ancien député social-démocrate, lui, à l'époque, assez « gauchiste ». La méfiance et le mécontentement qu'il exprimait au début de l'entretien à travers son regard, ses grimaces, dans la brièveté de ses réponses, étaient presque explicites. Il réussit à m'intimider fortement, sentiment paralysant que j'ai pu surmonter après plusieurs minutes en démontrant une attitude particulièrement captivée par ses propos qui m'autorisait parfois à l'interrompre et à lui poser des questions, ou à lui demander des précisions. En cohérence, ses propos sur l'objet de l'entretien plaçaient solidement la dispute générale entre le gouvernement de centre-gauche et l'opposition de droite au centre du débat.

Ces deux expériences, particulièrement explicites et qui me faisaient penser à un échec personnel, se sont révélées fécondes au moment de la retranscription des

entretiens, lorsque je crus comprendre que dans un champ très médiatisé comme le politique, la situation d'entretien sociologique provoquait une délocalisation du discours. Le politique ayant un formatage discursif de tribune, l'entretien sociologique, dont le but n'est pas la production d'un texte médiatique mais la réalisation d'une recherche approfondie –de plus dans le cadre d'études à l'étranger-, devient un événement bizarre. Face à la méconnaissance de leur public, nos interviewés semblaient expérimenter une hésitation allocutive, et cette nécessité de disposer de repères plus clairs -nous croyons- les emmenait à s'accrocher aux éléments de certitude qu'ils avaient à la portée de la main : des informations sur leur interlocuteur. Donc, moi-même j'étais leur public. Et, dans un pays aussi népotiste que le Chili, le fait de porter un nom de famille facilement repérable dans l'espace politique me plaçait automatiquement dans un camp.

Pour essayer de m'en sortir, je jouais le naïf, l'ignorant, ou le connaisseur, l'examineur, substituant à ma prétention gâchée d'objectivité scientifique une attitude enchantée envers mes « ennemies » et plus sévère face à mes « amis », cherchant à me faire effacer de la situation en tant qu'acteur repérable et devenir un quelconque, si possible juste une machine à enregistrer. Au même temps, je m'efforçais de configurer mes questions par des formules du type « qu'en pensez-vous, *en tant que membre de...* » ou « qu'elle est la position de *votre groupe parlementaire...* », de façon à évoquer le dehors de notre conversation, le contexte collectif dans lequel s'inscrivait mon interviewé. Je crois avoir réussi à corriger progressivement les déformations initiales de mes situations d'entretien.

Mon terrain m'avait emmené, finalement, à croire à l'idée que, d'un certain point de vue, le discours politique est un discours parmi d'autres, « mettant en scène des mondes dans un certain but et pour certains auditoires, comme d'autres discours (pédagogiques, publicitaires...) le font »³⁶. Le discours politique, comme bien d'autres, est un discours d'influence « produit dans un monde social où le but est d'agir sur l'autre pour le faire agir, le faire penser, le faire croire, etc. »³⁷. Il nous semble qu'il n'existe pas de règles discursives propres à la politique, cependant l'acteur politique détente une concentration particulière de capitaux –réputation, autorité- qui lui donnent un accès privilégié, voire exclusif, à l'ordre du discours

³⁶ GHIGLIONE, Rodolphe (dir.), *Je vous ai compris. Ou l'analyse des discours politiques*, Éd. Armand Colin, Paris 1989, Page 9.

³⁷ *Ibid*, page 9.

collectif, à la parole légitime sur l'ensemble social, donc une efficacité performative particulière. Mes interviewés ayant eu du mal à faire valoir leur persuasion au début des entretiens, les techniques que j'improvisais se démontrèrent, à mon avis, utiles à leur rendre leur position.

DEUXIEME PARTIE :

SOCIO-HISTOIRE DE LA PROBLEMATIQUE

Sur l'histoire de l'action publique envers l'enfance

Plusieurs auteurs soulignent la nature particulièrement historique de la catégorie sociale de l'enfance. L'Europe, et surtout la France, connaît dès la deuxième moitié du XVIII^{ème} siècle une préoccupation de l'ordre de l'économie politique qui consiste à s'interroger, face à l'évidence des taux de mortalité infantile, comment « conserver les enfants » pour qu'ils rendent leurs forces « utiles à l'État »³⁸.

Dès lors on voit se développer une complexité de savoirs médicaux, moraux, économiques et politiques qui, petit à petit, débordent une préoccupation centrée autour du thème de la mortalité. De cette façon, au XIX^{ème} siècle, on assiste à une convergence de forces qui agissent motivées par des soucis hygiénistes, morales, éducatifs et économiques sur les enfants et les familles. Bien entendu, il s'agit des familles populaires que l'on s'y intéresse. La famille bourgeoise pacte -pour ainsi dire- avec les savoirs (le médecin privé, l'école privée, etc.). La famille populaire, par contre, réfractaire à une modélisation de ses habitudes sous un regard d'ordre bourgeois (le mariage, l'épargne, l'investissement éducatif, le découpage d'un temps et d'un espace proprement familiaux, la division sexuelle du travail d'élevage des enfants, etc.), devient progressivement l'objet d'un contrôle politique par le biais de l'école publique, de la philanthropie, de la justice et de l'assistance publique. La famille populaire connaît dès lors une expropriation significative de son domaine privé au profit d'un intérêt public.

De ces expériences d'action politique sur la famille résultent des mécanismes et des justifications (que l'on peut qualifier de républicains) qui dessinent, avec plus ou moins d'élaboration, des modèles de prise en charge de l'enfance à *problèmes* (enfance délinquante, vagabonde, abandonnée, etc.). Ces modèles sont mis en circulation ici et ailleurs. L'Amérique latine connaît une forte importation de modèles d'intervention et de paradigmes sur l'enfance dès la fin du XIX^{ème} siècle, après la

³⁸ DONZELOT, Jacques, *La police des familles*, Les Éditions de Minuit, Paris, 1977, page 15.

codification (1860-1890) qui connaît l'implantation des systèmes pénal et civil français, à la suite des indépendances nationales (1809-25).

En effet, les pays de l'Amérique latine suivent très attentivement le déroulement des faits politiques et sociaux de la France du XIX^{ème} siècle, y trouvant constamment des comparaisons viables. Par exemple, dans le contexte de son industrialisation minière, vers la fin du XIX^{ème} siècle, le Chili connaît la prolétarianisation de sa population rurale, les migrations campagne-ville et le phénomène du paupérisme urbain. Une industrialisation tardive à forte urbanisation³⁹ donne lieu à sa propre *question sociale*. Les débats politiques de l'époque citent inlassablement la littérature des hygiénistes, des criminologues positivistes, et des psychiatres français⁴⁰. Les thèmes de la mortalité, du vagabondage, et de la délinquance des enfants, ainsi que le questionnement de la moralité des familles populaires, y sont fortement présents.

La charité catholique -laissée sur place par la Couronne espagnole- est vite concurrencée par la philanthropie qui réclame un engagement social de l'État. Voilà deux éléments qui nous permettent de parler de la nature républicaine à l'origine des discussions sur un modèle de gestion de l'enfance marginale à l'image du modèle français : l'affirmation d'une responsabilité sociale de l'État –le fondement tutélaire cherchant à déplacer un rôle autoritaire de l'État envers les groupes *nécessiteux*- et l'affirmation de cette responsabilité sociale en dépit du rôle traditionnellement réservé à l'Église catholique.

Avec quelque polémique, les *libéraux sociaux* s'imposent sur les *conservateurs charitables* (à l'époque, le socialisme et le communisme existaient comme pensées au niveau des mouvements ouvriers ; ce n'est que quelques décennies plus tard qu'ils feront leur apparition sous la forme de partis politiques). Alors, les couvents sont relayés –on a la prétention de les relayer, plutôt- par des maisons de renfermement correctionnel ou « écoles de réforme, financés par l'État, pour les

³⁹ ROUQUIE, Alain, *Amérique latine. Introduction à l'Étrême-occident*. Éd. du Seuil, Paris 1998.

⁴⁰ FERNANDEZ, Marcos, « Pobres, borrachos, violentos y libres : notas para la reconstrucción de identidades masculinas populares del s.XIX », dans : OLAVARRIA, José y Rodrigo PARRINI (éds.), *Identidad, sexualidad y familia*, Éd. FLACSO, Santiago du Chili 2000.

délinquants mineurs de seize ans et pour les enfants sans domicile fixe ni des moyens de subsistance connus et honnêtes, ou dont les parents furent condamnés »⁴¹.

Ainsi, la fin du XIX^{ème} siècle et le début du XX^{ème} sont marqués par l'affirmation d'une intention de soustraire les enfants de l'action pénale de l'État. À l'époque, en Amérique latine, la réhabilitation carcérale était une chimère présente dans la pensée criminologique qui ne connaissait toujours pas son exercice à l'intérieur des prisons. Celles-ci étaient toujours vues comme des « établissements pour le confinement de délinquants »⁴², primant au niveau des pratiques une considération *absolue* de la peine. Ce n'est que vers la deuxième décennie du XX^{ème} siècle que l'on discute au Chili la nécessité de réformer l'espace carcéral en introduisant des composants de réhabilitation, soit une considération *relative* de la peine comme étant une expérience « éducationnelle et réformatrice »⁴³ de l'individu.

Dans ce contexte-là, la création des « écoles de réforme » pour les mineurs, dès la dernière décennie du XIX^{ème} siècle, fut l'expression d'une révolution criminologique, ainsi que d'une « réussite » de la pensée philanthropique qui installe dans l'opinion publique une représentation pieuse sur les enfants marginaux comme étant des victimes de l'environnement et de la précarité (aussi des victimes de leurs familles pauvres) et non pas (tellement) des *responsables* des problèmes de la sécurité urbaine.

Une deuxième vague d'influence, qui passe d'abord par les pays du Nord, arrive des Etats-Unis : les tribunaux de mineurs à l'Illinois débarquent avant 1910 et alors un amalgame tutélaire (médicale et judiciaire) est mis en place. Le judiciaire deviendra « la clef de voûte d'un gigantesque complexe tutélaire »⁴⁴. Simultanément, l'école nationale obligatoire fait son apparition.

Le déroulement des événements sociaux, des débats politiques, et la formation des institutions qui gouvernent l'enfance et la famille populaires en Amérique latine ressemblent de façon dérangeante aux événements qui ont lieu de ce côté-ci de

⁴¹ Extrait de l'éditorial de la « Revue Catholique » publié à Santiago du Chili le 1^{er} décembre 1892, dans : LEON, Marco Antonio (comp.), *Sistema Carcelario en Chile. Visiones, realidades y proyectos (1816-1916)*, Ed. DIBAM, Santiago du Chili 1996.

⁴² BELLO, Andrés, « *Establecimientos de confinación para los delincuentes* », dans : LEON, Marco Antonio, *op. cit.*

⁴³ TORO, Adalberto, « *La rehabilitación y la necesidad de reforma* », 1916, dans : LEON, Marco Antonio, *op. cit.*

⁴⁴ DONZELOT, Jacques, *op. cit.*, 1977, page 105.

l'Atlantique, mais avec quelques décennies de « retard ». S'agit-il d'une influence socio-historique particulière, ou d'un pur transfert de modèles ? Le plus sensé est de penser à une combinaison des deux facteurs.

L'Amérique latine regarde l'Europe

D'une part, la modernité est une force historique qui transfigure les populations, les croyances, les institutions, les échanges, les territoires. De l'autre part, l'élite dirigeante et intellectuelle latino-américaine, qui doit sa position sociale au démantèlement du pouvoir colonial grâce à l'action indépendantiste d'inspiration française –aussi bien à l'exportation de son utopie comme à son offre de soutien militaire⁴⁵-, ne cesse de songer à bâtir sa propre société illustrée à la place de la décadence laissée par la colonie. L'oligarchie latino américaine, auparavant économiquement contrainte par le monopole commercial de la couronne espagnole, s'identifie fortement à la bourgeoisie française. Elle reste penchée, alors, sur la société française -peut-être jusqu'à nos jours-, niant obstinément les particularités de sa propre réalité (dont l'existence et la survie des cultures indiennes en est de la plus grande évidence).

L'administration des républiques latino-américaines reste attachée, alors, au mode d'emploi français. Ainsi, pour résoudre les problèmes de gestion et d'image de la croissante marginalité infantine, elles recourent au modèle tutélaire développé par la France, en y incorporant les influences étasuniennes en ce qui concerne la place du judiciaire.

Les débats et les faits qui ont lieu en France et en Amérique latine, bien qu'ils se ressemblent de façon dérangeante -nous l'avions déjà dit-, ne sont pas les mêmes. Si en France un tel modèle tutélaire est le résultat d'une centaine d'années de discussions sur le rôle de l'État, sur les droits du « peuple », sur l'intérêt public, ainsi que le résultat d'un enjeu de forces entre libéraux, républicains et socialistes autour

⁴⁵ La France, question de convenance géopolitique contre l'Espagne et l'Angleterre, a soutenu les indépendances latino-américaines. Napoléon 1^{er}, en une lettre envoyée à son Chancelier aux États-Unis en 1811, affirme son « intention d'encourager l'indépendance de toutes les Amériques » ainsi que sa disposition à envoyer « des armes et tous les renforts [...] pour que ces colonies, tout simplement, réussissent leurs indépendances et n'établissent aucun rapport particulier avec les Anglais ».

du rôle de la famille, maintes émeutes populaires comprises⁴⁶, en Amérique latine les discussions portent sur des modèles déjà élaborés et partiellement testés. Ainsi, la scientificité des arguments s'impose en soi-même : « la matière qui est exposée à notre considération et à notre étude, et qui est intimement liée à la psychiatrie et à la médecine légale, a comme principe les nouvelles tendances de la branche scientifique. Le libre-arbitre qui présuppose que l'homme est le maître de ses facultés et de ses actions, donc qu'il devient délinquant parce que, et par son propre désir, a cédé la place aux nouvelles écoles expérimentales et scientifiques » -affirmait en 1928 un député chilien à l'occasion de la discussion sur la première loi des mineurs⁴⁷.

On retrouve le même discours positiviste, dès la fin du XIX^{ème} siècle, dans les publications criminologiques du Ministère de la Justice, du Culte et de l'Instruction, ainsi que dans les discours du ministre devant le Parlement, notamment en 1900, lorsqu'il défend l'initiative du pouvoir Exécutif de légiférer sur la séparation des populations carcérales de mineurs et d'adultes.

La contrepartie de cette économie du débat politique reste, encore aujourd'hui, la fragilité d'un contrat social qui ne rend pas compte de la réalité sociale latino-américaine mais d'une fiction sociale mise à sa place, explication possible des crises cycliques de gouvernance du continent (hypothèse qui nous éloigne considérablement de notre sujet mais qui nous permet de souligner combien une analyse de l'action publique et de ses imaginaires en Amérique latine doit nous mener à tenir en compte l'étrangeté des modèles mises en place).

En effet, les systèmes normatifs modernes latino-américains résultent non d'un pacte ou d'une lutte entre différents groupes sociaux mais de l'imposition, par les élites illustrés, d'un modèle d'organisation politique à la Française⁴⁸.

⁴⁶ Cf. DONZELOT, Jacques, *op. cit.*, 1977.

⁴⁷ Député Medina-Lois, cité en : CORTES, Juan Eduardo, « Evolución histórica del sistema de atención a la infancia en Chile », Sename, 1992.

⁴⁸ La figure d'Andrés Bello dans la formation des républiques latino-américaines est révélatrice : vénézuélien de naissance, fils d'une famille riche, il fait l'école jésuite et suit des études d'art, de droit et de médecine à l'Université royale pontificale de Caracas. Il participe à l'indépendance du Venezuela ayant parmi ses tâches de traduire les communications secrètes avec la France et l'Angleterre. Alors, il devient un haut fonctionnaire du nouveau gouvernement, puis diplomate des gouvernements vénézuélien, colombien et chilien, à Londres et à Paris, où il fait des études de littérature, dirige des publications, et adhère à l'école des encyclopédistes. Plusieurs années plus tard, il rentre au Chili où il obtient la nationalité, fonde la première université publique latino-américaine et occupe de hautes postes dans les ministères de Finances et des Affaires étrangères, devient sénateur, rédige le Code civil chilien (toujours en vigueur) à l'image du Code Napoléon, lequel est aussi adopté

Cette sorte de reproduction en Amérique latine de la modernité française, avec un décalage qui va entre une décennie et un demi-siècle, va perdurer pendant le XX^{ème} siècle, mais on y reconnaît des démarcations importantes. Par exemple, déjà dès le début du XX^{ème} siècle, les systèmes pénaux espagnol et italien, ainsi que le droit civil espagnol, commencent à être perçus aussi comme des référents valables pour inspirer des modifications aux codes et pour guider des modernisations institutionnelles du droit latino-américain. On ne peut reconnaître, néanmoins, un changement de modèle juridique, mais si une diversification de ses ressources théoriques, voire une complexité normative⁴⁹.

L'État de Compromis latino-américain

Mais, au-delà des cadres légaux, pour comprendre l'évolution de l'action publique sur l'enfance au Chili durant ce dernier siècle et, plus concrètement, pour souligner une différenciation par rapport au modèle français de base, il est intéressant à constater combien le manque d'un État-providence fait la grande différence. Parce qu'en France, la *question sociale*, et le social comme domaine d'intervention publique, se fonde sur une question de citoyenneté : a quoi bon avoir le droit au suffrage universel –« égale souveraineté politique de tous »- si les disparités socio-économiques empêchent ceux qui sont en condition d'infériorité civile de devenir des citoyens « pouvant vivre de son effort et non d'une quelconque charité »⁵⁰. C'est ainsi que le droit au travail et, plus tard, le principe de solidarité vont s'imposer à la base du rôle de l'État.

En Amérique latine, par contre, « les mécanismes assistantiels ne relèvent pas d'une représentation en termes de droits (même conditionnels), mais sont toujours interprétés en termes de faveurs »⁵¹. Le terme qui s'est imposé pour faire allusion au rôle joué par l'État latino-américain dans le domaine du social entre le début du XX^{ème} siècle et les années 1970-80 reste celui d'*État de Compromis*, « un État-

par le Venezuela et partiellement par d'autres pays de la région. Bello est considéré « le premier humaniste de l'Amérique latine ». Comme lui, il en a d'autres : Carrera, Bolivar, San Martín, etc.

⁴⁹ BUSTOS, Juan y Manuel VALENZUELA, *Le système pénal des pays de l'Amérique Latine*, Éd. A. Pedone, Paris 1983.

⁵⁰ DONZELOT, Jacques, *L'invention du social*, Éd. du Seuil, Paris 1994, page 55.

⁵¹ LAUTIER, Bruno, « L'État-providence en Amérique latine : utopie légitimatrice ou moteur du développement ? », dans : MARQUES-PEREIRA, B. (coord.), *L'Amérique latine vers la démocratie ?*, Éd. Complexe, 1993, page 103.

providence dénaturé par les compromis politiques ». Ainsi, « l'assistance était beaucoup plus vue en termes d'instrument politique que de moyen de protection sociale proprement dite »⁵².

Quelle implication a cela ? Le développement d'un dispositif universel d'assistance sociale n'a pas eu lieu dans la région ; ou plutôt, a lieu beaucoup plus tard⁵³. À sa place, on trouve un additionnement progressif de mécanismes assistantiels différenciés selon les groupes bénéficiaires et leur force politique –ou leur manque de force politique. De même, un dispositif d'intervention publique sur l'enfance est configuré autrement qu'en France. Au Chili on y trouve une école nationale, une justice des mineurs et des groupes philanthropiques. Mais à la place d'une assistance sociale on trouve des « mécanismes assistantiels d'aide aux catégories de population particulièrement nécessiteuses ou qui représentent des menaces »⁵⁴, comme l'*enfance dangereuse* et *en danger*. L'État chilien réagit sur l'enfance par le biais d'un dispositif d'assistance qui se caractérise par sa ségrégation sociale et non par sa vocation universaliste. On comprend davantage le contenu péjoratif d'une représentation sur la minorité au Chili.

Il faut préciser que l'action philanthropique prend une place centrale dans le dispositif chilien. Elle n'a pas à concourir avec un système public d'assistance aux mineurs, comme en France, puisqu'elle en est le centre même. Et puis, en Amérique latine, l'apparition d'une philanthropie n'a pas signifié une mise en marge des institutions charitables mais un partage mutuel de l'espace d'intervention sociale étant donné le statut de l'Église catholique, statut culturel et politique qu'elle continue à détenir encore aujourd'hui, deux cents ans après les indépendances nationales et –dans le cas chilien- plus de cent ans après la séparation officielle entre l'État et l'Église. Alors, au Chili, l'orientation républicaine qui était présente à l'origine du débat sur le rôle social de l'État envers l'enfance (responsabilité de l'État

⁵² *Ibid.*

⁵³ Jusqu'aux années 1960, le modèle de politique sociale au Chili était de nature bismarckienne, c'est-à-dire qu'ils existaient des systèmes corporatistes d'assurance sociale des travailleurs cotisants. Vers la moitié de la décennie, fait son apparition un système béveridgien, voire universel, qui se finance par les impôts, qui est géré par l'État, et dont les ayants droits sont tous les citoyens. L'aide sociale à l'enfance échappe à ces classifications puisqu'elle appartient à l'univers parallèle des mécanismes assistantiels pour les populations particulièrement *nécessiteuses*. Pour une révision sur les différences entre système bismarckien et système béveridgien, Cf. : BARBIER, Jean-Claude et Bruno THERET, *Le nouveau système français de protection sociale*, Éd. La Découverte, Paris 2004.

⁵⁴ LAUTIER, Bruno, *op. cit.*, page 101-102.

et relais de la charité catholique), semble s'effacer au niveau du modèle d'intervention qui est finalement mis en place.

L'espace de l'action sociale n'étant pas rempli par une intervention étatique régulière, mais étant constitué principalement par des volontariats civils et catholiques, ces derniers ne seront pas contraints dans leur orientation par une idéologie de l'État. Ils vont juste mixer leurs propres représentations sur leur mission (charité, justice sociale, moralisation, etc.) avec quelques idées sur un rôle social public (la tutelle) leur permettant d'avoir accès au financement fiscal. Ainsi, les positions philanthropiques et charitables ne sont pas vraiment en concurrence entre-elles. Déjà, le choix moral des institutions philanthropiques ne sera pas radicalement différent des orientations charitables, de même que la charité ne sera pas en contradiction avec la stratégie publique d'intervention sociale.

Tout cela implique qu'une série de tâches que dans le modèle français sont regroupées sous la responsabilité de l'assistance sociale (à souligner le thème de l'enquête sociale qui devient en France le pilier décisionnel, au cas le cas, des interventions sur l'enfance *nécessiteuse*), dans le modèle chilien –s'il y en a un- elles sont dispersées dans des centaines d'institutions à orientation diverse qui échappent à la bureaucratie centrale, donc à toute forme d'homogénéisation.

En synthèse, à l'origine du caractère institutionnel d'un système de gestion de l'enfance marginale, au Chili, se trouve le modèle français qui s'était développé tout le long du XIX^{ème} siècle, mais dont au moins trois processus incorporent progressivement des différenciations : le recours à des sources juridiques et bureaucratiques autres que les françaises, qui impliquent une complexité mais non pas un changement de modèle ; le fait que « l'Amérique latine est passée à côté de l'État-providence »⁵⁵ ; et –étroitement lié à cela- le fait qu'il se développe un autre rapport de force et de collaboration entre l'État et les acteurs privés qui s'incline, à notre avis, du côté des deuxièmes (à ne pas confondre le manque de participation politique de la société civile et l'autonomie d'action des exécutés privés des politiques sociales).

Ces trois axes sont à retenir. Comme nous le verrons, à présent on observe une actualisation de ces préceptes : La CDE, en tant que nouvelle source juridique, fait

⁵⁵ *Ibid*, page 93.

son apparition, mais ne réussit pas à provoquer un changement de *modèle* normatif ; l'État réaffirme la dispersion de son rôle social conformément aux réformes subies durant la décennie de 1980 ; et les institutions privées parviennent à imposer leurs intérêts gestionnaires, au-delà de leur incapacité de participer à la redéfinition de l'action publique.

L'aide sociale à l'enfance comme un marché de prestations

Cette configuration d'une politique publique-privée d'intervention sur l'enfance, le judiciaire au centre, connaît dans les années 1980 au Chili de nouvelles transformations. Les institutions charitables et philanthropiques, qui étaient reconnues par l'État comme des acteurs semi autonomes de l'assistance à l'enfance en relais d'une bureaucratie sociale dispersée et clientéliste, seront contraintes dans leur rôle par un nouveau contrat avec l'État. En effet, dans le cadre des ajustements structurels menés sous le régime autoritaire à partir de la deuxième moitié des années 1970, qui impliquent non seulement une libéralisation de la structure financière et commerciale mais aussi une dérégulation de la sphère du travail et une privatisation de la santé, de l'éducation et de la protection sociale (assurance maladie, accidents du travail, retraite), les acteurs privés qui mettent en place la politique assistantielle à l'enfance vont devenir des « prestataires de services sociaux » à la commande de l'État.

La loi de subvention des « institutions collaboratrices » du Service National des Mineurs (Sename), datant de 1980 et toujours en vigueur, instaure un système selon lequel l'État externalise la partie de l'intervention sociale à l'enfance qui était sous son administration directe (administrations centrale et sectorielles) et transforme le tout en un marché subventionné de prestations sociales, ouvert à la concurrence privée, et dont l'échelle de mesure économique est la formule places enfant/jours, voire la disponibilité de places d'intervention en hébergement ou en milieu ouvert dont le prix est calculé par jours d'utilisation.

Dès lors, les institutions concourent s'adjuger des contrats annuels (automatiquement renouvelables et uniquement révocables par décision judiciaire face à une probation d'irrégularités financières ou de maltraitances aux enfants) selon lesquels elles mettent à disposition de l'État une x quantité de places enfant/jours dans leurs foyers de mineurs, lesquelles l'État se compromet à financer et à remplir

par les flux d'enfants provenant des tribunaux de mineurs, principalement, mais aussi de la police, des écoles, des hôpitaux, et de la commande des familles (la dite « demande spontanée »).

Les places enfant/jours en milieu fermé étant plus rentables qu'en milieu ouvert ou semi-ouvert, et la crise des finances publiques des années 1982-83 affectant directement les montants des subventions⁵⁶, à la fin de la décennie le bilan est effrayant : une croissance vigoureuse de l'enfermement des enfants (atteignant un taux d'enfermement d'enfants et d'adolescents supérieur à 850 pour 100 000 habitants de moins de 19 ans !⁵⁷) et une forte concentration des prestations en quelques institutions charitables, notamment les plus traditionnelles. On est donc devant « un marché appauvri et sans concurrence, bref inefficace »⁵⁸.

Le fonctionnement de ce marché hérite, de plus, les vices de la période précédente en ce qui concerne l'autonomie de gestion de chacun de ces îlots. L'État n'a ni le pouvoir ni l'intérêt de surveiller les conditions d'enfermement des milliers d'enfants qui y sont placés, le but étant de disposer d'une politique simple et pragmatique pour gérer la pauvreté infantile et les problèmes d'ordre public qu'elle suppose, dans un contexte autoritaire et de désengagement social de l'État. Le désengagement social de l'État s'observe, à notre avis, dans le transfert des prestations sociales comme l'éducation, la santé, les retraites, et l'aide sociale à l'enfance, de l'administration de l'État à la concurrence dans le libre marché. Ceci n'implique pas forcément une réduction des dépenses sociales fiscales⁵⁹ mais si un déplacement des responsabilités de l'État vers le marché et vers les individus.

⁵⁶ Entre 1982 et 1983, la « crise de la dette » implique pour le Chili une chute du PIB à -14,5%. Les montants des subventions aux institutions collaboratrices du Sename diminuent d'abord en 5% par rapport à 1981, puis le réajustement annuel automatique est éliminé. En moyenne, entre 1982 et 1989, le prix d'une place enfant/jours chute en 48% (estimation réalisée par l'auteur à partir de données exposées en : ALVAREZ, Jorge, « La experiencia neoliberal en la atención de menores en riesgo social », dans : PILOTTI, Francisco (coord.), *Infancia en Riesgo Social y Políticas Sociales en Chile*, Éd. IIN, Montevideo 1994, page 276.

⁵⁷ Voir ANNEXE 1 : GRAPHIQUES (titre « Graphique 1 : taux d'enfermement d'enfants et d'adolescents »).

⁵⁸ ALVAREZ, Jorge, *op. cit.*, page 277.

⁵⁹ Les plus hautes dépenses sociales fiscales par rapport au PIB dans toute l'histoire du Chili correspondent à la période de privatisation des services sociaux entre 1977 et 1984 ; Voir ANNEXE 1 : GRAPHIQUES (titre : « Graphique 2 : Dépenses sociales fiscales au Chili. 1900 à 1999). Plusieurs auteurs affirment, par exemple, que la privatisation du système de retraites a impliqué dans l'immédiat et continuera d'impliquer dans le long terme une augmentation significative des dépenses fiscales par rapport aux dépenses sous le système existant auparavant (Cf. ARENAS, Alberto et Paula BENAVIDES, *Protección social en Chile. Financiamiento, cobertura y desempeño 1990-2000*, OIT, 2003).

Tel est le panorama lors de la récupération de la démocratie en 1990. Le comble des ironies : Pinochet souscrit la CDE quelques semaines avant de rendre le pouvoir. Le Parlement ratifie la CDE quelques mois après. Mais après 17 ans de mise en veille du système démocratique, la priorité politique est ailleurs : gagner en stabilité politique, en croissance économique et en « équité » sociale. Des transformations au système de mineurs, et plus généralement des transformations à la politique sociale, doivent attendre.

La « démocratie limitée⁶⁰ » chilienne

Une caractérisation de la démocratie chilienne ne correspond pas à notre objet d'étude, mais une évocation en est quand même nécessaire pour expliquer son contexte. La « nouvelle démocratie », malgré la mise en place des principaux mécanismes qui caractérisent les démocraties modernes (l'État de droit qui garantit les libertés publiques, le suffrage universel et les élections libres et périodiques, la séparation des pouvoirs de l'État, etc.), n'assure pas la vigueur des principes démocratique qui y sont supposés.

D'un côté, elle détente des enclaves autoritaires institutionnelles :

- La souveraineté populaire, le principe de majorité et le respect des minorités sont limités par : l'inconstitutionnalité du référendum comme outil de la souveraineté ; par la désignation institutionnelle d'un cinquième des membres du Sénat ; par le quorum de 3/4 et 4/5 des sénateurs requis pour faire des réformes à la Constitution et aux matières de nature constitutionnelle, respectivement ; et par le système électoral binomiale non proportionnel qui –dans le cas des élections parlementaires- dans la pratique sous représente la majorité politique et sur représente la deuxième

⁶⁰ Nous ne prétendons pas ici approfondir ce sujet, qui est tangentiel à notre recherche. Nous choisissons d'utiliser la formule *démocratie limitée*, qui nous semble plus descriptive que d'autres qui ont été proposées pour expliquer le cas chilien, telles que *démocratie tutélaire* ou *démocratie incomplète*. Voir, par exemple : GARRETON, Manuel Antonio, *La sociedad en que vivi(re)mos. Introducción sociológica al cambio de siglo*, LOM, Santiago du Chili 2000. Voir aussi : GARRETON, Manuel Antonio, « Balance y perspectivas de la democratización política chilena », dans : MENENDEZ-CARRION, Amparo et Alfredo JOIGNANT (éds.), *La Caja de Pandora. El retorno de la transición chilena*, Éd. Planeta/Ariel, Santiago 1999. Voir aussi : JOIGNANT, Alfredo et Amparo MENENDEZ-CARRION, « De la "democracia de los acuerdos" a los dilemas de la polis : transición incompleta o ciudadanía pendiente ? », dans : JOIGNANT, Alfredo et Amparo MENENDEZ-CARRION, *op. cit.* 1999.

majorité, égalant les forces de deux principales coalitions politiques (centre-gauche et de droite) et excluant les partis de gauche ;

- La citoyenneté électorale –et dans la pratique la participation des jeunes dans les élections- est limitée par le droit de vote non-automatique à partir de l'âge de dix-huit ans, lequel est conditionné à une inscription dans les listes de votants qui implique une obligation d'assister à toutes les élections de façon perpétuelle, irréversible et punissable par les tribunaux;
- La liberté d'expression est limitée par une loi qui sanctionne l'injure et la calomnie (typologies très incertaines) par l'emprisonnement, ainsi que par une loi de liberté de presse qui, confiant la régulation de cette activité aux règles de la libre concurrence, exclu du marché les médias non compétitifs provoquant à présent un duopole de la presse nationale ;
- La liberté d'association manque d'un cadre légal qui assure son exercice et est limitée par une loi de Sécurité Intérieur de l'État qui est souvent invoquée par le Gouvernement contre les mouvements universitaires, et systématiquement invoquée contre les associations de revendication territoriale et identitaire des Indiens Mapuche, malgré les maintes résolutions contre l'État chilien du Tribunal Interaméricain de droits de l'homme ;

D'un autre côté, la société chilienne vécue une démobilisation politique surprenante dès la ré-inauguration de sa démocratie. Les mouvements populaire, syndical et universitaire, et plus extensivement toutes les organisations politiquement revendicatives qui auparavant étaient considérées comme des acteurs clés pour la construction d'une force d'opposition à Pinochet et pour la récupération de la démocratie, deviennent alors sinon des ennemis au moins des acteurs désagréables à la consolidation démocratique entendue comme stabilisation et légitimation du système laissé sur place par la dictature. Les groupes réfractaires au nouvel ordre sont exclus des instances de discussion et de négociation, y compris le Parti communiste.

Ceci a lieu dans un contexte de profondes transformations culturelles liées à la modernisation du pays. Les ajustements, ou réformes structurelles de type néolibéral, subis depuis la fin des années 70' (« privatisations radicales, réduction du rôle de l'État et de la capacité d'action de l'État, élargissement des mécanismes du marché

vers toute l'économie et la société, et une idéologie qui fait l'équivalence entre société et marché », c'est-à-dire, « la société étant définie intégralement par les principes et les mécanismes du marché »⁶¹), auraient comme conséquence, pour certains auteurs, une désintégration de la polis⁶².

Dans ce scénario, les processus d'ajustement de la politique publique tendent à rester captifs dans l'arène politique, selon certaines logiques structurelles qui dominent le système politique chilien. Le Chili exhibe une forte concentration de la parole légitime et de l'exercice décisionnel dans les espaces réservés de la politique : comme nous l'avons vu, lorsque nous avons délimité le champ de la politique d'enfance, dans le domaine des transformations de ces politiques, on ne peut parler que d'une participation résiduelle de la société civile.

La politique sociale de la « Concertation »

En 2000, Ricardo Lagos devient président de la République et Chef du Gouvernement du Chili. Socialiste, il est le troisième président démocratiquement élu depuis la « ré-inauguration » de la démocratie en 1990. Ses deux prédécesseurs (Aylwin, 1990-1994, et Frei, 1994-2000), faisant partie de la même coalition politique de centre-gauche (la « Concertation de partis politiques pour la démocratie » ou « Concertation », tout court) qui fut conçue à l'origine comme un front d'opposition contre la dictature⁶³, étaient des chrétiens-démocrates.

Bien qu'avec des particularités, le programme du gouvernement de Lagos s'inscrit dans un cadre général de gouvernance du modèle de société institutionnalisé par la dictature, gouvernance qui a été formulée dès les débuts des années 1990 autour de trois idées-forces : stabilité politique, croissance économique, et équité⁶⁴ sociale. La Concertation, alors, acceptera la légalité qui lui est imposée (Constitution de 1980) et le *statu quo* économique (forte concentration de la richesse et un des écarts entre riches et pauvres les plus extrêmes de l'Amérique latine, privatisations et

⁶¹ GARRETON, Manuel Antonio, *op. cit.*, 2000, page 111.

⁶² *Ibid.* Voir aussi : MOULIAN, Tomás, *Chile actual. Anatomía de un mito*, LOM, Santiago 1997.

⁶³ La « Concertation » regroupe les partis politiques suivants : la Démocratie chrétienne (DC), le Parti pour la démocratie (PPD, social-démocrate), le Parti radical (PR, social-démocrate), et le Parti socialiste (PS).

⁶⁴ Le concept d'équité est associé à l'idée d' « accès aux opportunités », voire accès au marché. Il se distingue du concept d'égalité qui suppose une politique de redistribution des richesses (PNUD, 1990-1991).

dérégulations, etc.). Elle va mener, dans le domaine externe, une politique *d'insertion économique dans le monde* par le biais de négociations bilatérales de libre-échange, se maintenant à l'écart des blocs régionaux (Mercosur et Pacte des Andes), et dans le domaine interne une politique de *dégoulinement économique*. Ce dernier précepte suppose que, à moyen terme, la croissance macro-économique du pays favorisera la création de postes de travail et l'accès de la population aux *bénéfices du marché*.

L'État est censé, parallèlement, d'entreprendre des politiques sociales dites *subsidiaries* pour l'intégration à long terme des populations qui sont placées en dessous d'un seuil minimum de survie. Ce terme est à préciser : si dans le contexte européen (la Suisse, l'Allemagne, la Communauté Européenne), et en vertu d'un principe de liberté d'action et de non-ingérence publique, la subsidiarité fait allusion à l'accomplissement, par l'État, des tâches d'intérêt général en limitant ses interventions au nécessaire, c'est-à-dire, à ce qui ne peut être accompli par la société civile⁶⁵, au Chili le concept acquiert une tout autre dimension.

Motivées par une idéologie du rationalisme bureaucratique, les réformes néolibérales de Pinochet s'attaquent frontalement contre la protection sociale⁶⁶ et entreprennent un démantèlement des services publics par le biais de leur privatisation. Le marché étant censé d'occuper la place laissée par les lois sociales, l'État va focaliser quelques maigres ressources à secourir les groupes les plus gravement exclus.

Ce désengagement social de l'État trouve sa légitimation politique dans l'idée de suppléance telle que le libéralisme s'en avait déjà emparé au XIX^{ème} siècle : en ne retenant que la version négative de non-ingérence et en proclamant un individualisme philosophique⁶⁷. Le modèle actuel de politique sociale au Chili, alors, repose sur une représentation idéologique sur l'inefficacité innée de l'État dans l'accomplissement de ses tâches sociales. Ainsi, la politique sociale devient éminemment un domaine de restreinte décision publique et de croissante réalisation privée.

La décennie de 1990 ayant été investie en stabilisation de la nouvelle démocratie et en croissance économique, Lagos aspire à suivre ce même cheminement mais avec un *approfondissement de la démocratie* (notamment des

⁶⁵ MILLION-DELSOL, Chantal, *Le principe de subsidiarité*, PUF, Que-sais-je ?, 1993.

⁶⁶ LAUTIER, Bruno, *op. cit.*

⁶⁷ MILLION-DELSOL, Chantal, *op. cit.*

réformes à la Constitution qui seront repoussées à plusieurs reprises par le blocage politique de la droite) et une amélioration des indicateurs sociaux par le biais d'une série de transformations à la politique éducationnelle et sociale, dont les principaux sont :

- La création en 2002 d'une assurance-chômage –bien que déficiente de toute évidence- à coût partagé entre l'État, l'employeur et le travailleur ;
- Votée en 2004 et étant l'objet d'une forte résistance de la part des syndicats de la santé publique, une privatisation partielle du réseau public de la santé (qui a subsisté en toute précarité aux privatisations des années 1980) avec du financement public pouvant aller jusqu'au 100% pour une cinquantaine de prestations médicales minimales (Plan « Auge »);
- Une augmentation des subsides monétaires aux familles étant au-dessus du seuil de pauvreté, dont un alinéa pour les populations indiennes, conditionnée à l'accomplissement de buts de la part du groupe « bénéficiaire » comme la scolarisation des enfants, la participation des parents de famille dans des cours de formation au travail, ainsi qu'une surveillance sur le budget familial (Programmes « Chile Solidario » et « Orígenes ») ;
- Et une réforme à l'éducation nationale consistant en une augmentation de 8 à 12 ans de scolarité obligatoire, une augmentation de la durée de la journée scolaire, et un investissement dans la qualité de l'éducation publique par le biais d'une actualisation de la formation des professeurs et d'un transfert technologique aux écoles (Programmes « Liceo para todos », « Jornada escolar completa », et d'autres).

Dans ce contexte, on constate que les gouvernements de la *Concertation* ne cherchent pas à reformuler le rôle social de l'État autrement qu'il a été contraint par ladite « révolution néolibérale de Pinochet » qui s'attaque contre le modèle universaliste qui s'était déployé durant la deuxième moitié du XX^{ème} siècle⁶⁸, mais à améliorer l'impact du modèle de politiques sociales ciblées par le biais d'une augmentation limitée des dépenses fiscales et d'une optimisation de leur gestion.

⁶⁸ Voir note en bas de page n°46.

On ne peut pas reprocher à ces gouvernements démocratiques de promouvoir un désengagement social de l'État, mais on ne peut leur reconnaître non plus de tendre vers un réengagement. L'augmentation plus ou moins constante des dépenses sociales publiques qui a lieu depuis 1990 s'inscrit dans le modèle libéral de satisfaction des besoins sociaux par leur acquisition dans le marché combiné d'un système de subsides aux populations les plus pauvres. De plus, les dépenses sociales atteignant actuellement près du 70% des dépenses publiques totales, l'augmentation des aides sociales fiscales touche actuellement son seuil du possible dans le système de fiscalité en vigueur⁶⁹.

D'une autre part, l'histoire du budget public chilien montre combien une augmentation des dépenses sociales n'est pas nécessairement liée à une croissance de l'aide sociale ni à une amélioration des indicateurs sociaux. Entre 1979 et 1984, c'est-à-dire durant la période *dure* de privatisations (les entreprises publiques mais aussi la protection sociale, la santé, l'éducation, etc.) et dont la décennie a reçu le nom de *décennie perdue* en termes du développement social⁷⁰, les dépenses sociales fiscales en pourcentage du PIB atteignent le seuil le plus haut dans toute l'histoire du Chili, voire près d'un 60% au-dessus du seuil atteint durant la période d'*Unité populaire* des années 1970-73 ainsi que du seuil atteint jusqu'à présent par les administrations de centre-gauche. En effet, ce décaissement n'a pas bénéficié les ayant droits, mais a été principalement transféré à la sphère privée pour l'accomplissement d'une architecture lucrative de prestations de services sociaux dans le marché⁷¹.

⁶⁹ Cf. PNUD, « *Chile : 20 años de esquemas liberales en protección social. Versión preliminar* », Taller Inter-Regional « Protección social en una era insegura : un intercambio Sur-Sur sobre políticas sociales alternativas en respuesta a la globalización », Santiago du Chili, Mai 14-16 2002. Disponible sur http://www.sw2002.org/Informe_Chile/SW2002_Chile_Informe.pdf

⁷⁰ Dénomination utilisée par la Cepal (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes), organisme dépendant de l'ONU, pour décrire la chute généralisée des indicateurs sociaux dans la région.

⁷¹ Cf. PNUD, *op. cit.* 2002. Voir aussi ANNEXE 1 : GRAPHIQUES (titre : « *Graphique 2 : Dépenses sociales fiscales au Chili* »). Dans le futur, il faudra mener une analyse sur l'impact social réel des 13 millions d'Euros (près de 10 milliards de pesos chiliens) d'augmentation sur le budget annuel de l'agence publique des mineurs, le Sename (soit une augmentation de 20% sur son budget actuel), qui vient d'être approuvée par la Chambre le 17 mai dernier et qui a pour finalité principale d'être transféré aux institutions collaboratrices privées.

Qu'annoncent-elles les transformations actuelles ?

En 2000, quelques mois après avoir été élu président de la République et Chef du Gouvernement du Chili, Ricardo Lagos annonce une « réforme intégrale au système d'aide sociale à l'enfance », dénomination qu'il utilise pour parler de cet espace amorphe d'intervention sociale et punitive à la fois.

Le mérite de l'annonce de Lagos concernant une réforme au système d'*aide sociale* à l'enfance ne repose pas sur une reformulation sur le fond de la politique sociale mais en son regard sur l'ensemble d'un système public-privé de pratiques d'intervention socio punitive sur l'enfance marginale, couramment méconnu par l'opinion publique qui, confondant non-imputabilité (pénale) et impunité, réclame une pénalisation sévère sur les délits des mineurs.

Le regard d'ensemble de Lagos est absent des propositions des administrations précédentes, mais c'est durant celles-ci qu'il commence à se développer une lecture critique au niveau des cadres intermédiaires du gouvernement et de quelques associations sur l'enfance qui, ensemble, opèrent un certain rôle d'avant-garde faisant mûrir l'idée complexe de mener une « réforme intégrale » au système tutélaire des mineurs. Celui-ci était présenté comme étant un « système pénal caché », même inconstitutionnel, et dont le réseau d'institutions privées était obsolète du point de vue de leurs paradigmes d'action et pénible du point de vue de leur qualité professionnel et de leurs ressources.

Alors, une série de mots et de formules font leur apparition ostentatoire dans des documents de travail et des publications, sur les sites Internet, dans les discours officiels, et autour des tables rondes de négociation entre l'Administration et les institutions privées collaboratrices. On annonçait un changement de paradigme, le passage d'un modèle « assistantiel » vers un modèle « de protection de droits fondé sur la CDE », malgré la résistance de la plupart des institutions privées.

Lagos annonce alors six réformes légales, quelques-unes d'entre elles ayant été individuellement développées par les administrations chrétiennes-démocrates précédentes :

- Une nouvelle **loi de subvention** qui modifie le système de financement public des institutions privées d'aide sociale à l'enfance (les « collaboratrices »), datant de 1980, en incorporant des mécanismes de gestion comme la

flexibilisation du travail dans les institutions privées, notamment au niveau des contrats de leurs fonctionnaires, leur permettant de pivoter entre différents programmes d'intervention à la place d'une trop importante spécialisation qui les rendrait peu compétitives ; en incorporant un système d'adjudication de contrats de prestations contre des projets d'intervention et non pas contre une simple disponibilité de places enfant/jours; en incorporant une augmentation sur les montants des subventions et un conditionnement des ressources à l'accomplissement de résultats ; et en incorporant de nouveaux programmes d'intervention sociale dits les « thèmes émergents » comme la réhabilitation contre les drogues, la « réparation » psychosociale des enfants victimes de l'exploitation sexuelle et des maltraitances familiales, les programmes pour les « enfants de la rue », la prévention du travail des enfants, etc. Cette loi cherche à réduire le nombre d'enfants placés en hébergement dans des institutions fermes⁷².

- Une **loi de protection des droits de l'enfant** qui incorpore dans la loi chilienne la validité et l'exigibilité des droits de l'enfant tels qu'il sont exprimés dans la CDE. Le Chili étant un pays de tradition juridique dualiste, en cas de conflit, les lois internes priment sur les traités internationaux –sauf, dans la pratique, en matière de commerce. La validité des traités internationaux n'est assurée que par la promulgation par le parlement de lois respectives.
- Une **loi de responsabilité pénale des adolescents** qui crée une procédure pénale garante et minimaliste pour les adolescents.
- Une nouvelle **loi organique du Sename** qui sépare cette agence gouvernementale en deux départements, un qui s'occupera du thème des infractions pénales des adolescents et l'autre qui s'occupera du thème de l'aide sociale à l'enfance (la « séparation de voies »).
- La création de **tribunaux de famille** qui concentrent la juridiction des matières civiles de la famille, et qui prennent en charge l'application d'une éventuelle loi de protection des droits de l'enfant.

⁷² Voir Troisième Partie, titre : « Récupérer et responsabiliser les familles ».

- Et la création d'un **système d'exécution des peines** qui régule par loi et non pas par simple règlement ministériel –comme pour les adultes- les conditions matérielles de l'emprisonnement.

L'ensemble de ces initiatives confluerait à modifier en termes généraux le statut socio légale de l'enfance et l'adolescence puisqu'une nouvelle institutionnalisation du rapport entre l'État et les enfants est proposée à travers :

- La dérogation du système tutélaire des mineurs, toujours en vigueur au Chili et dans la plupart des pays de l'Amérique latine ;
- Une séparation entre l'aide sociale à l'enfance et la punition de la délinquance juvénile (« séparation de voies ») ;
- Une institutionnalisation des droits de l'enfant.

Ce cadre de « réforme intégrale », par contre, ne réussit toujours pas à se dessiner. Jusqu'à présent, seule une loi qui crée les Tribunaux de famille a été promulguée mais cette nouvelle juridiction ne peut surveiller l'exigibilité des droits de l'enfant parce qu'ils ne sont pas impératifs dans la loi chilienne.

Le projet de loi de Subventions, qui est en discussion au Parlement depuis 1996, vient d'être approuvé par la Chambre en une version substantiellement différente de celle qui fut proposée à l'origine. Maintenant, on introduit une relativisation significative du conditionnement, selon des critères de qualité des interventions, des ressources publiques transférées aux privés.

De même, depuis l'an 2002, on en discute au Parlement le Projet de responsabilité pénale des adolescents. Un projet de loi de Protection des droits de l'enfant à été proposé au Parlement en janvier 2005 et retiré deux semaines après parce que jugé politiquement trop risqué dans le contexte préélectoral. Le projet sur une nouvelle organique du Sename qui assure sur le plan administratif une effective séparation de voies, ainsi qu'une régulation d'un système d'exécution des peines, est toujours inexistant.

Un regard sur l'ensemble des « réformes d'enfance » s'est dilué, la discussion sur un nouveau statut socio légale de l'enfance reste fragmenté. Par contre, la pénalisation de l'adolescence devient un sujet central dans la discussion politique actuelle, le projet de Responsabilité pénale des adolescents étant prioritaire dans la

discussion parlementaire. On attribue à cette dernière initiative la vertu de servir à « combattre la délinquance », au même temps que de protéger les droits de l'enfant dans la mesure où elle établit un système pénal garant. Plusieurs discours cèdent à la tentation d'affirmer que cette loi incarne en elle-même une « réforme intégrale », et font ainsi l'impasse sur une discussion autour des droits de l'enfant et de son implémentation effective qui devrait avoir lieu étant donné les compromis acquis par l'État chilien sur la scène du droit international. On se vante d'une adéquation imminente du système de mineurs à l'article 37 de la CDE qui se réfère à la privation de liberté des enfants.

Quelques exemples :

« Nous allons concrétiser, effectivement, quelques principes de la Convention : la privation de liberté comme un recours exceptionnel, par exemple. C'est sur cela que l'on travaille. » (Francisco ESTRADA, directeur du Département de mineurs du Ministère de la Justice, 2005)

« La loi de Mineurs actuelle, ainsi que la loi Organique du Sename, sont inspirées de la doctrine de la situation irrégulière. [...] L'assistance offerte par Sename révèle une confusion entre politique sociale et politique criminelle. [...] Le système de protection [de l'enfance] judiciarise les problèmes sociaux de l'enfance et se maintient à l'écart du reste du réseau d'aide social. [...] Du coup, il est urgent d'avancer l'implémentation d'un système de justice adéquat, juste et effectif pour les adolescents qui contreviennent la loi. »⁷³.

⁷³ MIDEPLAN (Ministère de la Planification), « Seminario : desigualdad y reducción de brechas de equidad. Sistematización de tópicos principales », document de travail publié sur www.mideplan.cl à partir d'un séminaire réalisé à Santiago en octobre 2002, page 30-31.

La CDE : un nouveau paradigme d'action ?

La CDE devient, de façon incontournable, un référent pour l'analyse des transformations actuelles et leurs propos politiques. Les documents et les acteurs se reportent constamment à l'intention d'en adapter l'action de l'État et son cadre normatif :

« ...nous essayons d'ajuster la politique aux nouvelles requêtes issues de la CDE [...] [puisque] la Convention introduit un changement de regard » (Delia DEL GATTO, directrice du Sename, 2005);

« ...tous ces projets et ces politiques sont liés à la souscription du Chili, en 1990, de la Convention relative aux droits de l'enfant » (Cristián, conseiller politique des députés socialistes et sociaux-démocrates, 2005)

Cet instrument des droits de l'homme a plusieurs particularités qu'il en convient de préciser. Tout d'abord, la CDE est le premier instrument du droit international qui met en œuvre des droits de l'homme de troisième génération (droits politiques, économiques, sociaux et culturels) réaffirmant leur *indivisibilité*. D'où l'aberration⁷⁴ d'affirmer qu'une simple adéquation de l'action punitive de l'État à l'égard des enfants représente une adéquation générale de la politique d'enfance aux propositions internationalistes.

Deuxièmement, la CDE est un des instruments du droit humanitaire international qui a été le plus vite ratifié par les pays souscripteurs (les États-Unis restent le seul pays au monde à ne pas le faire) ce qui révèle un degré mondial de consensus rarement connu autour d'une déclaration contraignante sur les droits de l'homme.

Troisièmement, la CDE n'est pas la première déclaration internationale sur les droits de l'enfance que l'on connaît, mais si la première qui est contraignante pour les États signataires. En 1948 et 1959 deux autres déclarations ont eu lieu au sein de l'ONU. Celles-ci proclament un fondement jusqu'à alors inconnu dans la régulation du rapport des États à l'enfance : l'existence de droits spécifiques dont « les mineurs » sont les titulaires (tel le droit à l'éducation, au bien-être matériel, etc.), ce qui contrevient *stricto sensu* le sens punitif du complexe tutélaire.

⁷⁴ Dans le sens étymologique du mot : *écart, éloignement*.

Parce que la *doxa* tutélaire repose sur quatre piliers fondamentaux : l'affirmation sur la non-imputabilité pénale des enfants et par conséquent la négation de l'existence d'une violence de l'État sur les mineurs ; l'affirmation du rôle de surveillance et –le cas échéant- de suppléance de l'éducation des enfants en un sens large, qui repose sur l'État ; la judiciarisation des conflits qui ont lieu à partir des deux préceptes antérieurs ; et le pouvoir discrétionnaire de l'action judiciaire sur les mineurs, sous simple énonciation de besoins de protection du mineur. La croyance tutélaire témoigne d'une autorité presque illimitée de l'intérêt public par-dessus l'intérêt individuel des enfants.

Mais cette confrontation de paradigmes entre le tutélaire et les déclarations de 1948 et 1959 n'a pas vraiment lieu; tout se déroule dans le sens d'une réélaboration juridique qui permet de faire compatible les systèmes et pratiques d'intervention sur l'enfance déjà existants (et qui sont plus ou moins standardisés partout en occident et dans le tiers-monde occidental depuis le début du XX^{ème} siècle) avec ce nouveau fondement internationaliste sur les droits des mineurs. Surgit alors ce qu'on appelle le Droit des Mineurs et qui doit s'entendre comme un droit public sur les mineurs. L'État et la société étant les vraies titulaires de ces droits, le complexe tutélaire se renforce : « ...plus ces droits sont proclamés, plus se resserre autour de la famille pauvre l'étau d'une puissance tutélaire »⁷⁵.

Cette impasse doctrinaire entre les fondements internationalistes du rapport des États avec l'enfance, et le système tutélaire exprimé par les déclarations de l'après-guerre, avait déjà facilité dans quelques pays de l'Amérique latine, dès les années 60', une reconfiguration du dispositif judiciaire dit de protection de l'enfance qui, en gros, lui rapporta un souffle de légitimité et un renforcement institutionnel plutôt qu'une transformation sur le fond des pratiques et des paradigmes. C'est le cas d'une « réforme » qui a lieu en 1968 au Chili et qui rend au judiciaire une place dominante sur les composants du dispositif, effaçant définitivement toute séparation entre l'assistantiel et le punitif. La Loi de Mineurs de 1968, toujours en vigueur, se ressemble dans ses propos aux ordonnances françaises de 1945 et –surtout- de 1958.

Maints ouvrages sur le Droit de Mineurs sont alors publiés, des organismes régionaux comme l'IIN (Institut interaméricain de l'enfant) se créent, l'Uruguay et

⁷⁵ DONZELOT, Jacques, *op. cit.*, 1977, page 97.

l'Argentine deviennent dans la région les pôles de réflexion sur ce sujet. Le Droit des Mineurs favorise, avant tout, l'institutionnalisation du complexe tutélaire et un meilleur positionnement des juges de mineurs dans la bureaucratie publique.

La CDE contient en soi ce paradoxe : deux types de droits y sont proclamés, l'un qui conçoit les enfants comme des *sujets de droit*, l'autre comme des *objets de protection*. C'est ce que soulignent quelques auteurs anglais qui font une analyse sur les politiques d'enfance, peut-être ceux qui ont élaboré le plus clairement une critique à la CDE⁷⁶. Deux paradigmes sont en conflits, mais l'un d'entre eux s'impose indéfectiblement. D'un côté, le paradigme des « intérêts » des enfants. De l'autre, celui des « besoins » des enfants. Quand on proclame le droit de l'enfance à la participation, à l'organisation, à l'accès à l'information, à exprimer son opinion, etc., on se place sur un registre de l'ordre de ce que l'on peut appeler les *droits à l'autodétermination* ou *droits d'autonomie*, ceux qui font de l'individu un sujet politique. Par contre, la proclamation des dits *droits de bien-être* des enfants suppose la primauté d'un impératif de protection environnemental qui repose sur les adultes, ce qui réaffirme la dépendance des enfants envers les décisions des adultes. Les besoins s'imposent sur les intérêts.

⁷⁶ WYNESS, Michael, Lisa HARRISSON et Ian BUCHANAN, *Childhood, politics and ambiguity : Toward an agenda for children's political inclusion*, dans : *Sociology. A journal of the British Sociological Association*, Volume 38, numéro 1, Éd. Sage Publications, Londres, février 2004, pages 88 et 89.

TROISIEME PARTIE :

DISCOURS ET PROPOS POLITIQUES

Les « réformes » : un nouveau statut pour l'enfance ?

En assumant ces ambiguïtés et ces oscillations historiques autour des questions du *bien-être* et de *l'autonomie*, on peut se demander si les représentations politiques sur les transformations en cours impliquent vraiment un changement au niveau des paradigmes de l'action publique, et à quel niveau. N'y a-t-il pas des indices qui signalent, plutôt, une opération d'insufflation de légitimité et d'institutionnalisme à un système mal réputé et mis en question, inefficace dans l'exercice du contrôle social, et fortement résistant au changement ? Comment les « réformes » actuelles s'en sortent-elles du paradoxe entre les besoins et « l'intérêt supérieur » des enfants ? Un nouveau statut politique est-il offert à l'enfance ?

« Face à la droite, nous avons beaucoup de différences du point de vue des valeurs. Eux ils disent : "cette société égarée, les enfants ne sont pas soumis à l'autorité, la solution c'est de la réprimande". Nous, nous croyons que la solution c'est plus de compréhension, d'affection, d'accueil et d'intégration ». (Carolina TOHÁ, député social-démocrate, 2005).

« [Je crains à une] distorsion du sens de la protection et de la défense des droits par rapport au thème des enfants en conflit avec la justice [pénale] ». (María Antonieta SAA, député social-démocrate, 2005).

« [Il faut se préoccuper de] la condition effective du mineur : des situations de fait comme l'abandon et toutes ces situations, ainsi que des manquements légaux ». (José Antonio COLOMA, Sénateur d'extrême droite, 2005).

Les réprimander et les accueillir, protéger leurs droits ainsi que les pénaliser, aborder leurs problèmes de mal protection et leurs manquements légaux... L'axe de la discussion ne passe pas par la reconnaissance d'un statut politique à l'enfance mais par le désir de redessiner la frontière entre l'assistantiel et le pénal, ce qui signifie revenir à décider la dimension de chaque sphère : dans quelles situations l'État punira les enfants, et dans quelles autres l'État les protégera ? De quelles ressources va-t-on disposer dans chaque cas ? Chez les enfants punissables, n'y a-t-il pas quelque chose à protéger aussi ? Les institutions privées –vue leur importance en nombre et en pouvoir- comment vont-elles s'adapter aux nouvelles formes de gestion ?

Ces mouvements de pendule sont la matrice des débats actuels. Personne ne songe à défendre la réputation du système tutélaire –toujours en place-, et tout le monde accepte de bon ou mauvais gré qu'un nouveau cadre institutionnel doit être mis en place. Mais à quoi consiste-t-il ce nouveau cadre ?

Une politique criminelle efficace.

Un nouveau cadre doit pouvoir donner des réponses aux faillites dont on accuse le système tutélaire. C'est-à-dire, d'être trop souple face à la délinquance des mineurs et de ne pas garantir les droits de la procédure pénale :

« ...le juge agit quand ça lui vient à l'idée » (María Pía GUZMAN, députée de droite, 2002-2003)

« [ce n'est pas possible que] la responsabilité pénale commence à l'âge de 18 ans » (José Antonio COLOMA, sénateur d'extrême droite, 2005)

« Cet enfant et cette fille n'ont pas de recours judiciaire [contre la décision du juge] » (María Pía GUZMAN, députée de droite, 2002-2003)

« ... le juge dit protéger, aider les enfants, mais les gens ne voient pas qu'il y a, là-dedans, de la punition et du contrôle social. [...] Alors, [la punition] étant invisible, ça ne sert pas, elle n'a pas de signification sociale. » (Jorge BURGOS, député chrétien-démocrate, 2002-2003)

« J'estime que ne pas punir les enfants qui contreviennent la loi peut être interprété comme un signal d'impunité. Cette situation pourrait produire davantage de nouveaux actes illicites. La société doit signaler clairement aux enfants que celui qui commet un délit reçoit une sanction. » (María Pía GUZMAN, députée de droite, 2000⁷⁷)

« le système actuel est très mauvais, super arbitraire, et ne protège pas les enfants. [Cela] exige une institution pénale juvénile beaucoup plus développée que celle dont nous disposons : spécialisée et de bonne qualité. » (Carolina TOHA, députée social-démocrate, 2005)

«...nous avons une législation anachronique et en conséquence on produit plein de stimulations pour que de plus en plus de jeunes rentrent dans le monde de la délinquance. » (José Antonio COLOMA, sénateur d'extrême droite, 2003⁷⁸)

Il est très intéressant à percevoir combien les attentes sur le complexe tutélaire, et donc les critères d'évaluation de ce système dont la fonction déclarée est de protéger les enfants en les soustrayant à l'action pénale, sont précisément de l'ordre de la politique criminelle : des problèmes d'efficacité pénale, de légitimité procédurale et de prévention de la délinquance. À l'envers, les attentes et les soucis politiques sur une nouvelle procédure pénale dont la justification nettement juridique est de transparaître la violence d'État exercée sur les enfants sous une justification de protection et donc de la limiter, repose sur des arguments propres à l'intervention sociale, comme nous le verrons plus en bas.

L'ambiguïté sociale punitive

L'ambiguïté sociale punitive, celle qui fait son apparition vers la fin du XIX^{ème} siècle lorsqu'on soustrait les enfants du domaine pénal mais non de l'action punitive de l'État, est toujours présente dans la représentation que les acteurs du champ politique ont sur un « nouveau » rapport de l'État à l'enfance marginale, c'est-

⁷⁷ « María Pía Guzmán : Una modernización necesaria », journal *La Tercera*, 31-03-2000.

⁷⁸ « Senador UDI propone rebajar responsabilidad penal de 18 a 14 años », journal *La Tercera*, 01-09-2003.

à-dire à l'enfance susceptible d'être l'objet de son intervention. Une analyse des textes légaux sur la réforme montre un effort de restructuration institutionnelle du complexe tutélaire, mais une analyse des représentations politiques montre combien elle est actuelle une idéologie du « patriarcat d'État » -formule que nous empruntons à Donzelot⁷⁹.

Des déclarations du Président Lagos à la presse abordant le rôle de l'agence publique des mineurs, le Sename, montre bien ceci. Dans le mois de septembre 2003, et dans le contexte d'une campagne de la droite, qui fait écho dans le gouvernement, pour re-positionner dans les médias le thème de l'insécurité urbaine et pour donner l'urgence au débat sur une procédure pénale des adolescents, Lagos annonce la création d'un « organisme de coordination de la politique sécuritaire », dépendant du Ministre de l'Intérieur, qui aura pour tâche de systématiser le fonctionnement « des organismes étatiques qui veillent à la sécurité urbaine », comme « les polices, le Sename, l'institut médico-légal, et la police des prisons »⁸⁰.

Moins de deux mois plus tard, à propos de la découverte d'un réseau d'exploitation sexuelle des enfants de la rue, qu'à l'origine compromettait plusieurs hauts dirigeants politiques et parlementaires et qui fit scandale durant plusieurs mois, scénario qui contestait publiquement le travail du Sename, Lagos entreprend une défense de « l'accomplissement du travail du Sename pour les enfants marginés » en affirmant « la nécessité de *sauvegarder*⁸¹ les mineurs » et en soulignant l'importance sur « la façon dont on prend soin de nos enfants qui sont toujours dans la rue »⁸².

Dans la représentation sur le rôle que l'agence publique sur les mineurs est censée d'accomplir, la « protection des enfants » reste inséparable des impératifs sur l'ordre public. Cette double inscription des propos de l'intervention publique sur l'enfance marginale dans les domaines de l'*action sociale* et du contrôle social existe dès l'origine du rôle tutélaire de l'État et reste toujours centrale.

⁷⁹ DONZELOT, Jacques, *op. cit.*, 1977, page 97.

⁸⁰ « Insulza coordinará la seguridad », journal *La Nación*, 03-09-2003.

⁸¹ L'étymologie du mot castellan *guarir* (d'où provient le mot *resguardar* que nous traduisons comme *sauvegarder*) nous offre trois significations qui illustrent les propos hybrides de l'intervention sur l'enfance marginale : 'protéger', 'écarter, interdire', et 'guérir, soigner' (Corominas, J. y J. A. Pascual, *Diccionario Crítico Etimológico Castellano Hispánica*, Volumen III, pages 248-249, Ed. Gredos, Madrid 1997). Le rapport avec le schéma de la *protection* de l'enfance par son *institutionnalisation* et sa *réhabilitation*, est manifeste.

⁸² « Ricardo Lagos valora función de la justicia », journal *La Nación*, 28-10-2003.

Nier la punition : le rôle de la réhabilitation.

Cela nous conduit à une deuxième constatation, à savoir, qu'un nouveau cadre de rapport entre l'État et l'enfance doit nécessairement pouvoir rénover la communication avec les institutions privées, puisque l'établissement d'une procédure pénale contrevient l'orientation philanthropique en elle-même. Une des motivations de la philanthropie, au XIX^{ème} siècle et au début du XX^{ème} siècle, était justement d'éviter l'emprisonnement des enfants. Mieux dit, de le nier, si l'on considère que les maisons de corrections furent conçues comme des prisons, sauf que spécialisées : les enfants étant séparés des adultes, et l'oisiveté carcérale déplacée par une formation dans le travail et la morale. À l'époque, tout un vocabulaire négationniste de la violence publique envers les enfants marginaux servait à représenter pieusement des propos de contrôle social. Et, maintenant, que l'on renonce à la non-imputabilité des enfants, les propos pénaux deviennent-ils explicites ?

Maintenant, c'est le thème de la *réhabilitation* qui servira de source de légitimité face à l'enfermement des adolescents et de recours à l'effacement du caractère violent de l'exercice pénal :

« ...responsabilité pénale avec une perspective de protection réelle [parce que] tu as beaucoup plus de possibilités [de réhabiliter] lorsque tu as le choix de juger un mineur qui a une mauvaise conduite. [...] Il s'agit d'un thème pénal mais aussi d'un thème de réhabilitation. Voici l'équation à laquelle il faut aboutir de façon adéquate. » (José Antonio COLOMA, sénateur d'extrême droite, 2005)

« ... sans oublier qu'ils ont commis des délits, quelques-uns, comme moi, nous pensons qu'il faut donner un traitement différent à ces enfants, un traitement qui les enlève du circuit délictuel de façon de leur donner vraiment une opportunité. [...] ce qui est important c'est de leur donner des programmes de réhabilitation interne : qu'il ait un programme de drogues ; faire (sic) son éducation ; qu'il ait un encadrement sur sa vocation ; s'il est en Terminale, lui permettre alors de s'exercer et de s'inscrire aux examens de fin des études secondaires... Tu comprends ? Lui donner toutes les facilités pour qu'il puisse bien se réinsérer. [...] toutes ces sanctions doivent

s'accompagner de co-adjudants, le genre de programmes dont je te parle. » (María Pía GUZMAN, députée de droite, 2002-2003)

« Mon souci est que je sens que le Sename n'est pas préparé pour l'application de cette loi [de responsabilité pénale des adolescents]. Il n'est pas préparé, précisément, pour monter toute la politique de réhabilitation des enfants. [...] il est difficile de créer une loi qui vise réellement à la réhabilitation des enfants. » (María Antonieta SAA, député social-démocrate, 2005)

« Ma grande peur est que s'ils travaillent dans des conditions de précarité [les gens du Sename], avec peu de ressources, ce système pour traiter les gars qui commettent des délits soit précaire, de mauvaise qualité, et finisse finalement par aiguïser leur situation d'exclusion.» (Carolina TOHA, député social-démocrate, 2005)

« [Je ne suis pas d'accord avec] l'interprétation qui dit : "enfin les gars iront en prison". Je crois plutôt que ça devrait être : "enfin nous aurons un outil pour aider les gars qui ont des problèmes, à s'en sortir". Voilà à quoi devrait servir ce projet [de responsabilité pénale des adolescents]. » (Carolina TOHA, député social-démocrate, 2005)

« À l'intérieur des centres privatifs de liberté [...] l'éducation ne pourra pas être juste un petit atelier. Ça devra être de l'éducation formelle : réussir son CE2, ou son CM2. [...] Que le gars, quand il sort, s'y connaisse en mécanique [...], qu'il y ait des composants qui visent au marché. Le marché est un mécanisme qui sert à éduquer les gars dans le monde, c'est un horizon. [...] Le travail de réhabilitation qui sera fait dedans devrait avoir ce nord-ci : être une façon de l'intégrer [...]. Il faut le réinsérer avec sa famille, avec ses amis, à l'école. » (Francisco ESTRADA, directeur du Département de mineurs du Ministère de la Justice, 2005).

Le désir de redessiner les frontières entre le pénal et l'assistanciel, alors, ne demeure pas aussi clair que l'on ne prétendait. On ne trouve pas de frontières claires, au niveau des représentations politiques, autour des nouveaux territoires que l'on prétend inscrire sur la carte des politiques publiques. Si à l'origine d'une « réforme intégrale » on trouvait explicitement une doctrine de la « séparation de voies » centrée autour d'une distinction radicale entre la punition et l'aide sociale, à présent elle devient floue. Au-delà des doutes, exprimés par quelques députés de centre-gauche, sur la capacité du Sename de mettre en place un tel système, il existe un consensus politique absolu autour du rôle et de la capacité de la prison comme instance de réhabilitation. Aujourd'hui, on affirme volontiers qu'il faut responsabiliser pénalement les adolescents ; par contre, on se résiste à voir dans le pénal un acte de violence.

À la place, on construit une image éducative (« *faire son éducation ; qu'il ait un encadrement sur sa vocation* », « *de l'éducation formelle* »), orthopédique (« *traiter les gars qui commettent des délits* »), protectrice (« *protection réelle* »), de promotion sociale (« *aider les gars qui ont des problèmes, à s'en sortir* » ; « *leur donner vraiment une opportunité* » ; « *toutes les facilités pour qu'il puisse bien se réinsérer* »), d'insertion au travail (« *[qu'il] s'y connaisse en mécanique* », « *le marché est un mécanisme qui sert à éduquer les gars* ») et d'intégration sociale (« *le réinsérer avec sa famille, avec ses amis, à l'école* »).

Plus extrêmes, les acteurs de droite véhiculent une image de la punition comme étant le mécanisme idéal d'adaptation sociale pour les petites classes dangereuses, voire un mécanisme préventif. Ceci, aussi bien dans le cas de la privation de liberté que des mesures alternatives en extra-murs :

« ...la punition n'est pas simplement un thème punitif (sic) mais elle a des effets au niveau des valeurs, de la culture, de la société et de l'efficacité policière. [...] Tu as plus de possibilités [de réhabiliter] lorsque tu as le choix de juger un mineur qui a une mauvaise conduite » (José Antonio COLOMA, sénateur d'extrême droite, 2005)

« Si seulement nous pouvions les arrêter, les enfants à haut risque, avant qu'ils ne rentrent dans le circuit délictuel ! » (María Pía GUZMAN, députée de droite, 2002-2003)

« Ils existent des systèmes très novateurs, comme les fameux bracelets qu'on ne porte pas ici [dans les poignets] mais dans les chevilles. Et comme ça tu contrôles où ils sont et à quelle heure. Il y a aussi les services communautaires [...]. Écoute : ils peuvent travailler de junior dans les cabinets, ils peuvent aménager les jardins, il y en a des milliers de possibilités. » (María Pía GUZMAN, députée de droite, 2002-2003)

Ce sont bien les peines alternatives à la prison qui montrent le mieux combien on assiste à une opération de « banalisation » du recours pénal, où, d'un côté, « l'activité des services éducatifs et sociaux peut être annexée, voire subordonnée, à une logique policière et punitive contraire à leur philosophie de base » et, de l'autre, il en va de soi une « équivalence entre "jeunes en situation de marginalisation" ou en "difficulté d'intégration dans notre société" et jeunes mis en cause par la police »⁸³ :

« [Le travail communautaire] fonctionne de façon très, très notable. La semaine dernière on me racontait l'histoire d'un enfant qui faisait du commerce ambulante et l'avocat général, qui poursuivait précisément le commerce ambulante et les éditions pirates, au lieu de l'envoyer en prison pour une bêtise (il n'aurait jamais dû rentrer en prison), une fois en prison, on lui a appliqué des travaux communautaires. C'est un gars qui était dans la rue (bon, il est toujours dans la rue) et il a dû coller des affiches du Téléthon dans les mêmes rues où il travaillait. Ceci a provoqué un impact très fort en lui et parmi les gens de son circuit. Même le policier, qui l'arrêtait souvent, le regardait autrement. [...] Pour lui il était très important d'y être légitimement dans la rue... même si les autres gars de la rue l'embêtaient. Bon, le gars, il a terminé sa punition et il continue toujours à faire du commerce ambulante, mais bon. » (Francisco ESTRADA, directeur du Département de mineurs du Ministère de la Justice, 2005)

Cette banalisation du recours pénal, nous semble-t-il, vise à renouveler la légitimité des techniques disciplinaires à l'égard des enfants marginaux plutôt qu'à

⁸³ WACQUANT, Loïc, *Punir les pauvres. Le nouveau gouvernement de l'insécurité sociale*, Éd. Agone, Marseille 2004, page 47.

les faire sortir de la marginalité, comme l'illustre la citation précédente. Il s'agit de rendre ces individus à la fois dociles et utiles, en mixant le registre de la contrainte à celui *l'adhésion sociale*⁸⁴.

On pense à Foucault : « La pénalité moderne n'ose plus dire qu'elle punit des crimes ; elle prétend réadapter des délinquants »⁸⁵. « Regardez quelles difficultés éprouve aujourd'hui l'institution pénale elle-même à accepter en tant que tel l'acte pour lequel elle est faite : porter une sentence. Comme si punir un crime n'avait plus guère de sens, on assimile de plus en plus le criminel à un malade, et la condamnation veut passer pour une prescription thérapeutique. »⁸⁶

Rénover le vocabulaire : les discours sur les droits

Nous avons déjà examiné les affirmations sur une politique criminelle efficace ainsi que l'opération d'effacement de la punition. Une troisième opération de justification d'une « réforme », source, elle aussi, de légitimation politique, consiste à rénover le vocabulaire dans l'ordre du discours de la CDE. On rejette l'utilisation de formules du type « enfance irrégulière » ou « à risque » au profit de formules du type « enfance vulnérable au niveau de ses droits » ou « en état de vulnération » ; le terme de « protection » tout court, très attaché au droit des mineurs, laisse timidement la place à celui de « protection intégrale » ; et le terme de « mineur » est progressivement remplacé par « enfance ».

Ce processus de renouvellement du vocabulaire n'est, par contre, pas forcément attaché à des changements au niveau des représentations. Par exemple, quand on voit ce que vulnération veut dire pour nos interviewés, on obtient des formules du type : « être susceptible », « être l'objet de maltraitances ou d'abandon », « ne pas être l'objet de la protection de la famille ou des institutions », ou simplement être « en situation de risque ou de menaces ». Ils s'imposent une polysémie et une synonymie proches –sinon identiques– des définitions ouvertes et malléables du droit des mineurs.

⁸⁴ Cf. MURARD, Numa, *La morale de la question sociale*, Éd. La Dispute, Paris, 2003, page 173.

⁸⁵ FOUCAULT, Michel, *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Éd. Gallimard, Paris 1977, page 11.

⁸⁶ FOUCAULT, Michel, « L'extension sociale de la norme », dans : *Dits et écrits II*, Éd. Gallimard, Paris 2001, page 75.

Ainsi, la position prise par la Générale de la police chargée du département policier de protection de la famille (Diprofam) duquel dépend la section des mineurs de la police ainsi que plusieurs foyers de mineurs subventionnés par Sename⁸⁷, est révélatrice de la façon dont on peut incorporer un discours sur les droits de l'enfant sans avoir à changer ni les pratiques ni les représentations :

« Je crois que les enfants sont des sujets de droit, et cela est très, très évident. Mais il y est des situations que, dans la réalité, au-delà du droit, au-delà de leur droit comme sujets, comme personnes, sont des situations de risque : tout un univers d'enfants irrégulièrement scolarisés, avec des problèmes de conduite, égarés, déboussolés. »
(Mireya PEREZ, Générale de la police, directrice du département policier de la famille, 2002-2003)

On ne peut moins que souligner la distinction qu'elle fait entre « la réalité » d'un côté, et le « droit », de l'autre. Ainsi, au niveau des discours, la CDE ne se présente pas tellement comme un outil idéologique qui sert à réorienter l'action publique vers de nouvelles représentations de la réalité, mais comme un supposé label discursif de qualité. Si, en général, les processus de transformation sociale sont accompagnés d'un renouvellement du langage (comme l'avènement de « la société de l'information » s'accompagne d'un lexique issu de l'informatique, par exemple), ici on constate la possibilité qu'un processus de renouvellement du langage se substitue aux transformations de la réalité. Une différenciation, entre des renouvellements fonctionnels et des renouvellements rhétoriques du vocabulaire, s'impose. La CDE, dans ce contexte, équivaut plus à une nouvelle façon de nommer les choses qu'à une nouvelle façon de les représenter, et donc, d'intervenir sur elles. C'est plus un signifiant qu'un signifié.

⁸⁷ Pérez, actuellement à la retraite, a élaboré et mis en fonctionnement un système de partage informatique, avec les mairies, les écoles et le Sename, des fichiers policiers sur les *mineurs à risque*, appelé « 24 heures », et qui déclare être un outil de prévention contre la délinquance. Dans ce contexte, et celui d'une campagne de rapprochement de la police aux gens, elle et d'autres fonctionnaires de la police participent à la diffusion de la « nouvelle politique d'enfance » (colloques et d'autres instances) ainsi que jouent un rôle médiatique non négligeable à l'occasion des événements qui impliquent des enfants et qui entraînent l'intérêt des médias.

« Nous, nous avons réussi à ajuster, à changer, à modifier et à introduire, dans le système Sename, un "regard en termes de droits"⁸⁸, presque dans sa totalité. [...] Dans le réseau privé, toutes les institutions ont un "regard en termes de droits" des gars. [...] Cela consiste à garder leur expérience, mais en y mettant un "regard en termes de droits". » (Delia DEL GATTO, directrice du Sename, 2005)

« [Nous cherchons à incorporer dans les foyers de mineurs] un "regard familial"⁸⁹ : essayer, avec les minces ressources dont on dispose (parce que nous ne sommes pas un organisme riche, bien évidemment), que, dans la mesure du possible et par le biais de petites modifications, la vie des enfants là-dedans ressemble et se rapproche le plus possible du genre de travail de ce qu'aurait été une famille pour eux, dont ils ont le droit. [...] Il doit y avoir des atmosphères familiales et non pas de grands entrepôts, de façon à ce qu'on puisse affirmer qu'à la fin de la période [présidentielle], c'est-à-dire en mars 2006, au Chili, il n'y aura aucun système de foyers avec plus de 60 enfants ». (Delia DEL GATTO, directrice du Sename, 2005)

On nous propose de penser qu'il est possible d'accoupler un « regard » sur les droits de l'enfant à des pratiques issues du modèle d'intervention que l'on cherche à transformer, comme l'institutionnalisation massive des enfants. On nous propose de voir en un foyer de 60 enfants une atmosphère familiale (alors que dans les années 90' on parlait de réduire les foyers à des maisons de 10 enfants). Le produit qui résulte, nous semble-t-il, est essentiellement bâtard, ambiguë, doctrinairement inclassable, comme le montre l'affirmation suivante :

« ...le circuit Sename ce n'est plus un réseau ferme pour des enfants anormaux, mais un réseau ouvert pour que les enfants exigent leurs droits. [...] Nous, ce qui nous intéresse, c'est que le mal qui est produit aux enfants à l'intérieur des foyers de mineurs n'ait plus lieu, si possible. (Antonio FREY, directeur du Département de mineurs du Ministère de la Justice, 2002-2003)

⁸⁸ En espagnol : « enfoque de derechos ».

⁸⁹ En espagnol : « enfoque familiar ».

On construit une image sur le réseau de foyers de mineurs comme étant un lieu institutionnel dont la fonction est de promouvoir la réalisation des droits de l'homme au même temps que l'on espère, si possible, qu'il arrête de nuire les enfants.

Une autre proposition semblable : nous avons déjà mentionné que la présentation d'une loi qui introduirait la validité et l'exigibilité des droits de l'enfant dans le système de droit chilien a été repoussée récemment. Au-delà de la conjoncture électorale, il est intéressant à comprendre les problèmes de fond qu'un tel projet a rencontré lors de son élaboration, et voir les détournements de la parole que cela origine.

« À l'origine, il s'agissait d'une loi qui reconnaîtrait des droits en fixant des standards minimums pour leur réalisation, ainsi que des mécanismes pour les réclamer. La stratégie a donc consisté à élaborer un catalogue de droits sectoriels et on a donc discuté avec les différents secteurs pour essayer de fixer des standards. Mais, finalement, ces standards ont été trop dépendants de ce que chaque secteur voulait établir. Alors, plusieurs choses ont commencé à être vues comme des inconvénients du point de vue des propres secteurs. Par exemple, établir un standard trop élevé en éducation n'était pas adéquat pour les propres gens du ministère [...] On a décidé alors de faire valoir des standards non pas dans une logique des standards mais en faisant valoir directement ces droits, sans avoir besoin d'établir des standards. » (Alejandro TSUKAME, Directeur de recherche du Département de mineurs du Ministère de la Justice, 2002-2003)

De même, il est remarquable qu'au niveau du discours politique une réflexion sur les droits de l'enfant ne vise guère à se poser la question sur les conditions matérielles nécessaires à leur réalisation : les concepts de pauvreté, d'exclusion et de marginalité ne font point partie du lexique de nos interviewés politiques lorsqu'on discute sur ce sujet. Un ajustement des politiques publiques dans le sens de la

protection des droits serait d'une tout autre nature que les problèmes économiques des gens :

« Non. Ce n'est pas un impératif légal [de ces politiques] la solution des carences économiques. Il s'agit juste de réguler un peu les politiques publiques. » (Antonio FREY, directeur du Département de mineurs du Ministère de la Justice, 2002-2003)

Ce genre d'usage discursif sur le thème des droits de l'enfant fait qu'un « regard en termes de droits » soit une chimère aux yeux de quelques acteurs de l'intervention directe qui soulignent le manque de réalité matérielle, voire économique, à la base de ces prétentions. Ils soulignent le contenu dogmatique de ces propos, ainsi que leur cadre d'analyse sur la réalisation des droits ne se limite pas aux conditions institutionnelles du réseau Sename : ils considèrent l'ensemble social et des conditions économiques comme étant son vrai contexte. Au niveau politique prime une considération abstraite sur les droits, tandis qu'en dehors du politique prime une considération concrète.

Il s'agit ici-bas d'énoncés ineffectifs du point de vue de leur influence dans l'opinion publique, mais qui néanmoins nous permettent de mettre en évidence l'énorme distance entre l'usage politique sur le thème des droits et plus amplement sur les propos d'une « nouvelle politique d'enfance », et la réalité qu'il est censé de transformer :

« Il y a une dichotomie : prétendre appliquer la Convention dans un contexte socio-économique où il est toujours impossible ». (Juilo, avocat d'une institution privée collaboratrice du Sename, 2002-2003)

« ... tant que nous n'éradiquons pas les poches de pauvreté, il est très difficile de parler de droits des jeunes qui y sont immergés ». (José, directeur d'un Centre ferme de réhabilitation de conduite, CERECO, 2002-2003).

« [les politiciens] ils se préoccupent de la délinquance, ils parlent de droits, mais non pas du vrai problème, du fond du problème, qui est la pauvreté, la mauvaise distribution de la richesse. » (Loreto, membre

d'un groupe informel de travail récréatif et thérapeutique dans des foyers de mineurs du Sename, 2002-2003)

« *Les politiques sociales d'enfance, ça bouge sur le plan des discours.* » (Alejandra, directrice de recherche dans une institution collaboratrice du Sename, 2002-2003)

« *On trouve un croisement utopique, philosophique, d'une certaine politique d'enfance avec une réalité économique qui ne la soutient pas* » (Rodrigo, ex-fonctionnaire d'un foyer de mineurs et représentant d'une association pour l'enfance, 2002-2003)

Au niveau des cadres intermédiaires de l'administration publique, c'est-à-dire des anciens acteurs d'une certaine avant-garde de la « réforme intégrale », un désarroi se fait voir aussi :

« *On continue de fonctionner avec des lois qui obéissent à la "doctrine de la situation irrégulière", et l'on prétend y introduire des politiques d'enfance, ou des systèmes d'aide social, cohérents avec la nouvelle doctrine. Mais, finalement, ils ne vont pas ensemble ; au long terme ils se gênent mutuellement.* » (Loreto, fonctionnaire du Sename, 2002-2003)

« *[L'affirmation autour de] cette tendance croissante vers une sorte d'humanitaire et de vigueur des droits de l'enfant, c'est un regard d'auto complaisance* ». (Alejandro, fonctionnaire du Département de mineurs du Ministère de la Justice, 2002-2003)

La pauvreté comme un lieu de déviation

Nous disions, dans la première partie, qu'une image problématique sur l'enfance marginale, bien que reposant au fond sur une condition de pauvreté désintégrée ou de marginalité sociale et économique, se construit en fonction d'événements qui troublent la sociabilité des inclus, voire –principalement- l'ordre de la sécurité urbaine. Au début de nos entretiens, nous avons demandé à nos interviewés : *quels sont aujourd'hui les principaux problèmes associés à l'enfance et à l'adolescence au Chili ?* Une représentation qui s'impose fait allusion à la pauvreté

et à l'exclusion sociale et économique comme étant un *contexte*, un *habitat* problématique :

« Les enfants pris en charge [par le Sename] sont essentiellement des habitants des secteurs pauvres, des victimes de l'abandon et des maltraitances, nés dans des foyers familiaux dysfonctionnels. Ils proviennent, principalement, des secteurs marginaux et des familles précaires, de circonstances familiales très adverses et où il n'existe pas de facteurs protecteurs. C'est la pauvreté qui aiguise la situation risquée qui va culminer en une vulnération des droits. » (Magdalena, fonctionnaire du Sename, 2002-2003).

« ...on parle de pauvreté, on parle de manquements, on parle de scolarité irrégulière, on parle de manque de place dans les logements, on parle de toute la problématique sociale qui frappe les jeunes. [...] Au fond, les gens ne sont pas méchants dès leur naissance, ils deviennent méchants parce qu'ils manquent de limites, d'orientations, d'opportunités ». (Mireya PEREZ, Générale de la police, directrice du Département policier de la famille, 2002-2003)

Ce n'est pas la pauvreté en soi-même qui préoccupe mais les *risques* qu'elle incite en tant que emplacement du dysfonctionnement de la famille, de l'éducation, de la protection. Les deux affirmations qui se dégagent des propos précédents (la pauvreté comme source de dysfonctionnement, et les enfants marginaux comme sujets à risques et comme source de l'insécurité urbaine) apportent de l'ambiguïté à l'action publique sur l'enfance marginale : on n'aborde pas le thème de la pauvreté comme étant une question d'indignité humaine ni comme une condition de nécessité vitale, mais comme étant un lieu (« ils proviennent... », « des secteurs... ») qui menace la reproduction de l'ordre social puisqu'il induit un dysfonctionnement de la famille et d'une déviation des sujets. Donc, on agira non sur la pauvreté elle-même mais sur les sujets et sur les familles, par le biais d'un contrôle sur leurs pratiques.

Récupérer et responsabiliser les familles

On disait tout à l'heure qu'un des piliers sur lesquels repose la croyance tutélaire est « l'affirmation du rôle de surveillance et –le cas échéant- de suppléance de l'éducation des enfants en un sens large, qui repose sur l'État ». Jusqu'à présent, l'autorité presque illimitée de l'intérêt public par-dessus l'intérêt individuel des enfants s'était exprimée amplement, dans le cas des enfants marginaux « à problèmes », par leur internement dans des institutions fermes, pendant des périodes variables pouvant aller de quelques mois jusqu'à plusieurs années.

Le fondement de cette suppléance familiale repose sur une représentation très moralisante sur la famille. Par exemple, lorsqu'un juge de mineurs doit décider le sort d'un enfant mis à sa disposition, le plus souvent il va le confier à une institution du réseau Sename qui sera censée de réaliser un « diagnostic psychosocial » dont le dossier familial est central. Les questions plus ou moins récurrentes qui seront abordées dans le chapitre familial de ce diagnostic sont : est-ce que les deux parents habitent le foyer familial ? Est-ce que le couple de la mère est-il le père de l'enfant ? Combien d'enfants a-t-elle la mère ? Sont tous des frères de l'enfant en question ? Quels sont les montants et les sources de revenus du foyer ? Quelles sont les conditions d'habitat du foyer familial ? Est-ce que les parents ont-ils des antécédents pénaux ?⁹⁰. En résumé, il s'agit de repérer des déviations au niveau de l'organisation et de la constitution familiale par rapport à un idéal implicite, qui n'ose pas être précisé mais juste supposé. Les familles pauvres sont soupçonnées d'être incapable de bien élever leurs enfants.

Parmi les objectifs des ajustements en matière des politiques d'enfance, on trouve aujourd'hui un désir de réduire le nombre d'enfants mise en hébergement dans les institutions du réseau Sename. Dans un contexte de « séparation de voies », qui affirme l'illégitimité de l'enfermement en dehors d'un cadre pénal, ainsi que face à l'existence d'une série de droits spécifiques, consacrés par la CDE, qui vise précisément à limiter la séparation des enfants de leurs parents⁹¹,

⁹⁰ En 2003 nous avons mené une systématisation sur les critères de décision judiciaire à partir d'un échantillon de dossiers judiciaires du 1^{er} Tribunal de Mineurs de Santiago et des diagnostics psychosociaux qu'y étaient contenus.

⁹¹ Droits de l'enfant à être élevé par ses parents (Art. 7), à préserver ses relations familiales (Art. 8), à ne pas être séparé de ses parents contre leur gré (Art. 9), à la réunification familiale (Art. 10), et autres. Ces droits familiaux sont aussi consacrés dans d'autres instruments internationaux des droits de l'homme, tels que les Règles de Beijing. Le fait que ces droits évoquent des

l'institutionnalisation indiscriminée des enfants représente une pratique difficile à défendre. On est censé, alors, de rendre une place primordiale aux familles :

« Maintenant, l'idée, c'est d'avoir une politique en faveur de la famille et non de remplacement de la famille [...], parce que la famille c'est le noyau de la société ». (Antonio FREY, directeur du Département de mineurs du Ministère de la Justice, 2002-2003)

Mais ceci n'implique pas une décolonisation de la famille. Il s'agirait, plutôt, d'une substitution de la famille au rôle de l'établissement :

« Le fait de travailler avec les familles n'est pas simplement lié au droit de l'enfant de vivre en famille, mais au fait qu'il a été vérifié, internationalement, que la seule possibilité de mener à bien un processus de réhabilitation des gars dépend du compromis de la famille avec ce processus. » (Delia DEL GATTO, directrice du Sename, 2005)

D'où la nécessité d'établir de nouveaux mécanismes étatiques de contrôle sur la famille liés à la gestion de l'ordre familial, soit des procédures concrètes, soit des assemblages complexes :

« [Il faut] s'en passer des institutions qui se préoccupent de la famille. Au contraire, Il faut placer à côté des familles, un travailleur social qui leur dira "on vous donnera 100 mil pesos⁹² par mois et vous, vous allez les dépenser à ceci et à cela. Et nous, on va vous contrôler". Ceci est plus facile que de faire passer les enfants par les institutions, de les faire interner, et tous ce genre de problèmes. Si tu leur donne 100 mil pesos de plus sur leur budget, si tu sais comment tenir leur registre, et si tu leur place une personne à côté, alors cette famille devient capable d'assumer sa vie. » (Antonio FREY, directeur du Département de mineurs du Ministère de la Justice, 2002-2003)

thèmes de l'enfance mais aussi de la famille et des femmes fait qu'ils soient plus présents dans la discussion publique et que leur impact soit majeur.

⁹² 100 000 pesos chiliens équivalent à présent à quelques 142 euros.

« Dans mon parti politique, on a été partisans de cela : de créer un appareil institutionnel qui procure [une politique d'enfance] dans son intégralité et qui coordonne, par là, le travail des parents ».(Carolina TOHA, député social-démocrate, 2005)

L'ordre familial semble devenir alors un sous-domaine de l'ordre public, et la famille, à son tour, une menace potentielle :

« ...nous devons faire quelque chose pour l'enfance. Nous devons affronter le problème de la famille. Parce que si nous ne l'affrontons pas, on aura, du côté de la famille, plus de drogues, plus de délinquance, et chaque jour les enfants deviendront des voleurs plus jeunes, plus enfants. » (Mireya PEREZ, Générale de la police, directrice du Département policier de la famille, 2002-2003)

« Il faut travailler avec les familles parce que, parfois, les problèmes des enfants ne sont pas les leurs mais c'est la famille qui les traîne ». (María Pía GUZMAN, député de droite, 2002-2003)

« Ça aide beaucoup [la mise en examen d'un Sénateur, accusé d'abus sexuels de mineurs], parce que c'est une reconnaissance sociale sur l'existence du sujet, sur le fait que ça existe partout, que personne n'en est libre. Aussi bien les sénateurs que le tâcheron le plus bas dans l'échelle sociale sont susceptibles d'y tomber dans ce truc –indépendamment du fait que ce Sénateur soit coupable ou pas. Mais le fait qu'il soit suspect ça veut dire qu'il peut y avoir un pédophile dans n'importe quelle famille. (Carolina TOHA, député social-démocrate, 2005)

« Avec tous ce truc de l'abus sexuel à l'intérieur de la famille... Il est compliqué de rendre les enfants à leur famille dans ces circonstances. » (María Antonieta SAA, député social-démocrate, 2005).

Il s'impose le jeu de l'ambiguïté : la famille c'est le « noyau » de la société, donc, on lui rend *sa place* ; mais, elle est signalée comme une source réelle ou potentielle de danger, donc, on établit une surveillance autour d'elle. Dans ce scénario, peut-on dire qu'il s'impose une re-valorisation de la famille ? Ou s'agit-il d'une instrumentalisation de la famille, peut-être ? On propose de penser à une valorisation instrumentale de la famille. Il ne s'agit pas ici de méconnaître le mérite de vouloir tendre vers une désinstitutionalisation des enfants. Mais, à notre avis, un État socialement désengagé doit nécessairement pouvoir transférer des responsabilités auparavant de nature collective à des domaines privés et dépolitisés de la société, comme la famille. Donc, on la proclame comme si c'était un corps (LA famille), s'agissant en réalité d'unités très différentes et fragmentées les unes des autres. Paraphrasant Castel lorsqu'il parle des exclus, on peut dire que la famille pauvre n'est pas un collectif, mais des *collections* qui partagent un même manque⁹³.

Les impératifs de rationalisation

Parmi les discours politiques sur une « nouvelle politique d'enfance », on trouve des propos orientés à transformer le régime d'organisation et de fonctionnement du système d'intervention sur l'enfance dans le sens d'une optimisation des ressources publiques. On observe alors la présence assez significative de critères de rationalisation instrumentale dans le sens proposé par Weber, c'est-à-dire des critères d'organisation d'une activité conforme aux moyens disponibles, lesquels peuvent s'imposer par-dessus les objectifs ou finalités (dans ce cas-ci, des objectifs sociaux ou des finalités sociales tels qu'ils sont déclarés dans les textes officiels). Ainsi, nous trouvons chez nos interviewés une disposition à redessiner le domaine de la politique d'enfance sous l'impulsion de critères d'optimisation et d'épargne fiscales, sur les plans de budget et de l'infrastructure.

Par exemple, si la réduction des inégalités et l'offre d'opportunités de développement social aux enfants est un impératif éthique en soi-même, ses conditions de possibilité restent attachées à un cadre d'austérité fiscale et d'absence d'universalité des politiques sociales, voire un modèle de politique sociale ciblée :

⁹³ CASTEL, Robert, *L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé ?*, Éd. du Seuil et La République des Idées, Paris 2003, page 47.

« En ce qui concerne le thème de l'iniquité, [il faut] agir plus prématurément, en faisant des différences et des distinctions parmi les usagers, et baisser le prix des interventions. Une intervention de cinq cent mil pesos à l'âge de quatre ans coûte six millions de pesos à l'âge de 16 ans ». (Carolina TOHA, député social-démocrate, 2005)

Les critères de rationalisation permettent aussi d'expliquer en partie la prédominance d'une doxa punitive dans les transformations actuelles, notamment dans l'approche des secteurs politiques de droite. Tout simplement, punir les enfants c'est moins cher que développer de bons programmes sociaux :

« ... la prévention est très chère : tu dois y aller chez les enfants, tu ne peux pas les emmener là où tu travailles. Tu dois mobiliser tout le monde –les travailleurs sociaux, etc. Tu dois les mobiliser là où se trouvent les enfants. Tu dois faire du travail, organiser des thérapies, des jeux, monter la colline avec eux les samedis. Tu dois faire tout un tas d'activités ludiques et voir comment évolue chacun d'entre eux. [...] Et tous ça c'est très, très coûteux. Et l'État ne dépense pas de l'argent à ça, il n'y a pas d'allocation pour ça. Peut-être parce qu'on avait trop de déficit on a toujours décidé de couvrir ce déficit par le contrôle –en police, en justice, en prisons » (María Pía GUZMAN, député de droite, 2002-2003)

De même, une des préoccupations au niveau du Ministère de la Justice consiste à éviter que l'établissement d'un système pénal des adolescents n'implique un surpeuplement des prisons. Plusieurs modélisations statistiques, dont les résultats sont divers et pas concluants, ont été réalisées pour prospecter le flux carcéral des adolescents. Une des variables qui empêchent de faire des estimations fiables est celle des temps de privations de liberté, qui est un des objets centraux de la discussion sur une procédure pénale des adolescents dans le Parlement.

Le projet actuellement en discussion, élaboré par le Gouvernement et qui propose un maximum de cinq ans d'emprisonnement pour les adolescents ayant entre 14 et 17 ans, a été devancé par la présentation d'un autre projet élaboré par deux

sénateurs de droite qui proposent un maximum de dix ans de prison pour les adolescents ayant entre 14 et 15 ans, et de quinze ans pour les adolescents ayant entre 16 et 17 ans. Bien que la discussion sur ce projet ait été gelée au profit du projet de l'Exécutif, ses propositions sont également l'objet des négociations actuelles.

Face à cette impasse, et faisant abstraction des argumentations sur les conséquences psychologiques et sociales qu'entraîneraient de longues privations de liberté pour les adolescents (qui ont été exprimées par des travailleurs sociaux, par des psychologues et par des avocats devant la Commission parlementaire), le Ministère de la Justice et le Sename songent juste à ce qu'une métrique punitive soit compatible avec l'infrastructure carcérale existante et en voie de construction :

« C'est-à-dire : peut-être il serait mieux de finir avec huit ans, je n'en sais rien, un chiffre quelconque. Ceci est mieux que de nous risquer à avoir une loi de responsabilité pénale juvénile qui te fasse éclater le système. Parce que, figure-toi, que tout le système [carcéral des adolescents] a été pensé pour s'accorder à cinq ans [maximum de prison] ; éventuellement un peu plus que ça en termes des ressources et de la quantité de gars qui y rentreraient. » (Delia DEL GATTO, directrice du Sename, 2005)

Une deuxième variable qui a des implications au niveau de l'ampleur de la population pénale adolescente, et qui devient elle aussi source de préoccupation du point de vue des moyens disponibles, est celle des délits qui feront l'objet d'une poursuite pénale :

« Si l'avocat général, lui, au lieu d'appliquer le principe d'opportunité, décide de tout poursuivre, même le délit de bagatelle, et bien, alors le système éclate. [...] Donc, les centres [privatifs de liberté] que nous avons déjà construits tout le long du pays seront débordés. Ça, nous l'avons dit à la Commission. [...] Si le projet qui sera finalement approuvé est celui que le Sénateur [X] a envie, alors on n'aura pas de centres pour cela. La Commission devra assumer cela de façon responsable. » (Francisco ESTRADA, directeur du Département de mineurs du Ministère de la Justice, 2005)

Mais sans doute, c'est la loi de Subventions qui représente le plus clairement l'établissement d'un système de rationalisation des dépenses publiques. À son rythme fiscal, et d'après les améliorations qui s'imposent sur les conditions de vie dans les établissements fermes, L'État ne peut continuer à financer une prise en charge massive des enfants. On établit un système de financement qui sert à pousser les institutions privées à se désengager le plus vite possible des enfants internés par le biais de leur dévolution aux familles.

« La Subvention, comme instrument de gestion, ou comme instrument de financement, impose clairement une forme de travail avec les enfants qu'implique une insertion rapide. [...] [Ainsi] le paiement des programmes d'insertion familiale est conditionné aux résultats ».
(Antonio FREY, directeur du Département de mineurs du Ministère de la Justice, 2002-2003)

Nous l'avons déjà vu, ce système a été l'objet d'une forte pression de la part des organisations privées qui craignaient leur faillite. Alors, l'ambition de réussir à une forte réduction sur la taille des foyers de mineurs doit être limitée puisque le fonctionnement du système de financement actuel repose sur des « économies à échelle ». Dans ce contexte, l'insertion familiale des enfants représente une *perte* économique, comme l'explique la responsable d'un foyer privé :

« C'est pour ça que je vous disais que ceci est une économie à échelle : plus j'en ai d'enfants, plus je reçois de ressources. Et si mes calculs m'indiquent que je peux fonctionner avec cent enfants et que je perds dix, cela me provoque un problème économique monstrueux. (María Teresa, fonctionnaire d'une institution privée subventionnée par le Sename, 2002-2003)

Le Sename, alors, cherche des termes moyens :

« la négociation avec eux a consisté à cela : ils nous ont dit : "on ne peut pas réduire le nombre d'enfants placés en hébergement parce que nous allons faire faillite", et ils avaient raison. » (Delia DEL GATTO, directrice du Sename, 2005)

« *Il n'y a pas les conditions économiques dans le pays pour avoir des foyers de ce type. [...] Alors on négocie avec Sename. Par exemple, probablement, l'année prochaine dans un foyer de cent enfants nous allons construire des divisions dans le même espace et nous aurons deux foyers de 25 enfants chacun, avec les services en commun comme la cuisine et le lavage du linge.* » (María Teresa, fonctionnaire d'une institution privée subventionnée par le Sename, 2002-2003)

Un dernier élément de rationalisation des dépenses fiscales consiste à externaliser l'investissement en infrastructure carcérale, et au niveau des services annexes, dans l'entreprise privée, ce qui est proposé par la droite selon le schéma développé par les gouvernements de la Concertation, dès la moitié de la décennie de 1990, pour élargir et moderniser l'infrastructure routière du pays. Ce système devient bénéfique pour l'entreprise privée nationale et multinationale qui jouit de concessions prolongées d'exploitation commerciale de ces services par le biais des péages. Actuellement, quelques prototypes d'externalisation sont examinés dans le domaine carcéral, aucun d'entre eux n'étant concluant pour le gouvernement, qui –à certains niveaux- considère redoutable une *privatisation des prisons* dont le risque pourrait être celui d'une éventuelle inflation pénale sous stimulation économique, comme en serait le cas aux Etats-Unis et en Angleterre⁹⁴.

Une député de droite, ainsi qu'une fonctionnaire de la fondation « Paz Ciudadana », essaient de s'anticiper à ces soucis en y ajoutant au même temps des arguments sur le *droit* des institutions collaboratrices du Sename d'y participer, soit un sens de l'équivalence entre l'entreprise privée et les institutions sociales privées qui est révélateur de la notion de bénéfice économique qui tend à définir chaque fois plus, au Chili, le sens de l'action civile. L'inefficacité sociale de l'État en est implicite:

« *...que les prisons soient construites avec des systèmes de concession. La propriété appartient à l'État ainsi que la surveillance externe est de la responsabilité de la police des prisons. Et au niveau de l'opération interne, administrative, que les programmes de*

⁹⁴ Cf. WACQUANT, Loïc, *op. cit.* Voir aussi : WACQUANT, Loïc, *Les prisons de la misère*, Éd. Raison D'Agir, Paris, 1999.

protection des mineurs⁹⁵, le lavage du linge, l'alimentation, tout cela soit privé. Externalisé, disons. » (María Pía GUZMAN, député de droite, 2002-2003)

« Ça ne peut être une prison habituelle. Elle ne peut être sous la responsabilité de la police des prisons. On ne peut dépouiller les gens qui, durant tout ce temps, ont développé des mécanismes de travail pour les adolescents qui contreviennent la loi, d'y participer. » (Francisca, fonctionnaire de la fondation « Paz Ciudadana », 2002-2003)

Le « Comité des ministres pour l'enfance »

Le Chili étant un pays souscripteur de la CDE, le Gouvernement est censé d'exposer sur la scène internationale les progressions de son implémentation. En effet, tous les cinq ans, les pays membres présentent un compte-rendu au Comité des droits de l'enfant de l'ONU, qui siège à Genève. Jusqu'à présent, deux séances ont eu lieu, en 1997 et en 2001. Dans les deux cas, les rapports du Comité en ce qui concerne le Chili ont été singulièrement critiques. Parmi les observations, deux préoccupations sont particulièrement soulignées : « les continuel problèmes structureaux, de revenus et de disparité sociale dans les familles, ainsi que la pauvreté qui touche près d'un enfant sur trois » ; et « le fait qu'il n'existe point un budget intégré pour les enfants, ainsi qu'une insuffisance persistante des allocations destinées à donner des réponses aux priorités nationale et locales de protection et de promotion des droits de l'enfant »⁹⁶.

Ceci a poussé le Gouvernement chilien à créer en 2002 un « Comité de Ministres pour l'enfance » qui rassemble les ministres (ou leurs représentants) de la Planification Nationale, de l'Éducation, de la Justice, de la Santé, ainsi que les directrices du Sename et du Service national de la femme (Sernam). Le Ministre de la planification (Mideplan) préside cette instance qui a comme tâche de surveiller et de procurer l'accomplissement des objectifs proposés dans le programme « Politique

⁹⁵ Elle dit : « los programas de atención a los menores »

⁹⁶ Cité en : Comité de Iniciativa por los Derechos del Niño - Chile, *Comentarios al segundo informe del Estado Chileno acerca de las medidas adoptadas para dar efectividad al cumplimiento de la Convención Internacional de los Derechos de los Niños. Informe Alternativo*”, Éd. Red Nacional de ONG's de Infancia, Chile – Corporación OPCIÓN, Santiago, 2002, page 50.

nationale et plan d'action intégré en faveur de l'enfance et de l'adolescence 2001-2010 », élaboré par ce ministère, et qui représente une façon de donner des réponses aux exigences du Comité de Genève puisque :

- Des objectifs intégrés dans les domaines de l'éducation, de la santé, du travail, du logement, de l'investissement social, et de la promotion de la jeunesse ont été élaborés ;
- Des mécanismes de coordination interministérielle sont établis, ainsi que des instances de participation de la société civile ;
- Et une intégration du budget public touchant à l'enfance devient possible.

Bien qu'étant une instance munie de fortes capacités de décision et d'action, au niveau de son fonctionnement et de son engagement réel, après trois ans depuis sa constitution, quelques doutes s'imposent :

« Comment a-t-il fonctionné jusqu'à présent ? Bein ... Je dirai qu'avec des hauts et des bas. Entre autres, nous avons eu quatre ministres à Mideplan⁹⁷, ce qui n'est pas de la moindre importance. [...] En fait, la nouvelle Ministre ne l'a toujours pas convoqué. J'espère qu'elle le fera bientôt. Je le lui ai déjà dit à quelques reprises. Je lui ai dit : "c'est important pour pouvoir faire le suivi". Cependant, je crois que c'est une instance grandissante (sic) ; actuellement on ne peut pas dire : "on y a fait tous ce que l'on pouvait". Mais c'est une instance remarquable. » (Delia DEL GATTO, directrice du Sename, 2005).

Par contre, du seul fait qu'il existe un Comité des ministres, indépendamment des résultats qu'il puisse exhiber, les profits politiques en matière d'engagement du Chili sur les droits de l'enfant sont considérables :

« Maintenant, lorsque tu vas à l'étranger participer dans un séminaire, tu peux raconter l'existence de cette structure et dire : "il existe un Comité des ministres, ils ont un plan". » (Delia DEL GATTO, directrice du Sename, 2005)

⁹⁷ Entre 2000 et 2004.

Dans le domaine de la politique interne, les profits aussi sont importants. Nous avons vu combien la société civile plaidait contre son exclusion du débat sur les politiques publiques. Maintenant, le Comité des ministres leur propose une place, bien que les réunions se tiennent rarement :

« Ils disent : "il n'existe aucune instance de participation de la société civile". Et c'est vrai. Mais maintenant, le Comité des ministres en a un comité de société civile... Il marche faiblement, c'est vrai aussi. [...] C'est vrai que ça n'a pas trop marché ». (Delia DEL GATTO, directrice du Sename, 2005).

Cette nouvelle instance, pour la directrice du Sename, marque une différence radicale entre un « avant » et un « aujourd'hui ». Avant il n'existait pas de « politique d'enfance » ; maintenant, il y en a une. Cependant, cette différence réside fortement sur le plan des énoncés plutôt que des pratiques. Le fait d'avoir une politique d'enfance n'implique pas en soi-même des changements au niveau de l'action de l'État ; la « nouvelle politique d'enfance » se matérialise en un document, en un texte. Alors, les notions de *politique publique* et de *programme* ou *plan de travail* se confondent:

« Avant, il n'existait pas une instance avec un document. Aujourd'hui, tu as un document : tu as une politique d'enfance ! [...] Aujourd'hui, en tant que secteur public, en tant que Gouvernement, t'en as de meilleurs outils pour mieux cibler la politique [publique], pour pouvoir élaborer de nouveaux programmes. » (Delia DEL GATTO, directrice du Sename, 2005)

« Quand Mideplan est allé devant le Comité, à Genève, ça fait quatre ans, moi j'y étais aussi. Ça n'a pas du tout été. À l'époque, la politique d'enfance ne débutait depuis très peu, alors on n'a pas pu montrer qu'il y avait un document, que nous avions des objectifs. [...] Maintenant, on peut faire le suivi du plan des politiques d'enfance qui a été signé, c'est-à-dire, du document dont je te parle, là où sont les obligations de chacun d'entre nous ». (Delia DEL GATTO, directrice du Sename, 2005)

« Je crois qu'il y a ici une progression substantive des politiques publiques, du point de vue des programmes. » (Delia DEL GATTO, directrice du Sename, 2005)

Les priorités politiques autour de l'enfance

Une « nouvelle politique d'enfance », paraît-il, repose plus sur une nécessité du domaine politique d'actualiser ses objets du discours que sur une priorité d'action publique, sauf en ce qui concerne les impératifs de la sécurité urbaine qui dépassent largement la population des « mineurs ». Les aspects matériels d'une réforme en matière d'enfance ne sont observables que sur ce plan-ci : l'incorporation des enfants marginaux comme des pleins sujets de l'appareil punitif.

Il faut penser, peut-être, à la capacité exhibée par la répression comme cadre régulateur de la vie sociale à l'intérieur des sociétés modernisées dans l'ordre du désengagement social de l'État. Comme affirme Wacquant : « au fur et à mesure que l'État se désengage de l'économie et se défait de ses missions de protection sociale, son "pouvoir infrastructurel", soit sa capacité à pénétrer les populations sous son égide et à régir leurs comportements, passe de plus en plus par les réseaux tissés par son appareil répressif »⁹⁸. Et penser aussi à la valeur du *récit sécuritaire* comme source de sens pour expliquer le monde social, comme nous le propose Coutras : « depuis que le thème de l'insécurité urbaine a commencé à envahir la scène publique, le thème générique des "violences urbaines" s'est progressivement imposé pour signifier tout à la fois des faits, une explication d'ensemble et un jugement moral. »⁹⁹

Ainsi, les matières sociales et de reconnaissance juridique des droits de l'enfant ne sont pas prioritaires dans les transformations à la politique publique, même si elles font l'objet rhétorique du débat public chilien, de façon discontinue et ambiguë, comme nous l'avons analysé précédemment.

Comment nos interviewés expliquent-ils ce déséquilibre au niveau des priorités ? Comment le justifient-ils (au-delà de l'effort de représentation du pénal comme un espace d'aide social) ?

⁹⁸ WACQUANT, Loïc, *op. cit.*, 2004, page 49.

⁹⁹ COUTRAS, Jacqueline, *Les peurs urbaines et l'autre sexe*, Éd. L'Harmattan, Paris 2003, page 13.

D'un côté, il s'opère une prise de position critique ou bien une résignation. De l'autre, un déplacement de la responsabilité (bien qu'ils soient des acteurs bien placés dans cet enjeu). Pour eux (parlementaires, hauts fonctionnaires publics, conseiller politique) les explications sur un manque d'intérêt politique autour des matières sociales et de droits de l'enfant reposent ailleurs : dans la tendance historique, dans le Gouvernement (comme si c'était autre chose qu'un rassemblement d'acteurs dont quelques-uns d'entre eux font partie), et dans la presse

« Ce sont les Temps actuels ! La sécurité urbaine va en tête de l'agenda politico médiatique » (Francisco ESTRADA, directeur du Département de mineurs du Ministère de la Justice, 2005)

« Un Code de l'enfant¹⁰⁰ ... Enfin, on n'en a toujours pas réussi. Ce n'est pas une priorité politique des gouvernements. Ce n'est pas prioritaire [...] Quelques-uns affirment que c'est parce que les enfants ne votent pas (rires). C'est difficile. Dans la politique chilienne, tout ce qui à un rapport avec les femmes, avec les enfants, avec les secteurs les plus discriminés, c'est difficile à le faire passer malgré les déclarations rhétoriques. » (María Antonieta SAA, député social-démocrate, 2005)

« Ce projet-là aurait dû être accompagné d'autres initiatives dans le domaine juvénile qui n'ont rien à voir avec la responsabilité pénale ; [...] d'autres choses qui n'ont pas eu la même importance, la même hâte ni la même urgence. » (Carolina TOHA, député social-démocrate, 2005)

« La loi de Responsabilité pénale juvénile... On a eu la chance, dirais-je, qu'aussi bien le Gouvernement que la Commission [de Constitution, de législation et de justice du Sénat] lui aient donné de la priorité. Nous avons des séances deux ou trois fois par semaine. [...] Le projet le plus en retard, c'est celui de Protection des droits de l'enfant. [...] Du coup, on dépend des temps législatifs et des urgences, de ce qui est le plus prioritaire pour le Gouvernement. » (Delia DEL GATTO, directrice du Sename, 2005)

¹⁰⁰ Nom générique d'une loi de Protection des droits de l'enfant, dérivé des chartes Anglaise (*Children Act*, 1989), Allemande (*Kinder-und Jugendhilfegesetz*, 1990) et Brésilienne (*Estatuto da Criaça e do Adolescente*, 1990).

« Tous les jours, La Tercera s'attaquait contre le Président, sa personne faisait la une. Il fallait, alors, donner une réponse aux demandes, et on a priorisé la Responsabilité pénale juvénile. Et [le projet de] Protection s'est embrouillé encore plus. (Francisco ESTRADA, directeur du Département de mineurs du Ministère de la Justice, 2005)

« ...le projet de protection intégrale de l'enfance est le plus en retard et le plus récent... en fait, il vient d'être retiré de la législature. [...] Les aspects punitifs ont été prioritaires, dans l'agenda du Sename, par rapport au thème des droits. [...] Je suis convaincu que celui-ci n'est pas un thème qui préoccupe particulièrement le Gouvernement. Ce n'est pas un thème prioritaire dans son agenda, et ce n'est pas un thème qui soit dans la rétine des ministres ni des sous-secrétaires. » (Cristián, conseiller politique des députés socialistes et sociaux-démocrates, 2005)

La conjoncture électorale

En janvier 2005, quand je menais mon deuxième terrain, le projet de loi de subventions étant l'objet de la discussion à la Commission de la famille de la Chambre, il courrait le bruit sur un scandale imminent qui n'a finalement pas eu lieu. Il s'agissait d'une contestation sur l'ampleur du budget du Sename et sur des éventuels détournements de fonds, question que les députés de droite auraient menacée de dénoncer malgré le manque de preuves.

Deux enjeux politiques expliquent cet épisode à quelque dix mois des prochaines élections présidentielles. D'un côté, la droite n'ayant pas réussi à toucher des dividendes politiques significatifs à partir de l'épisode de détournements de fonds publics du Ministère de l'infrastructure, dévoilée en 2000, elle cherche impérieusement à découvrir des situations semblables qui lui permettraient de projeter face aux électeurs une image corrompue de la coalition de centre-gauche au pouvoir depuis quinze ans. Dans ce même sens, une commission parlementaire d'enquête, commanditée par la droite, sur des contrats publics qui bénéficieraient des familiers du Président, vient d'être formé en juin 2005.

De l'autre côté, la droite désirerait faire destituer à tout prix la directrice du Sename en vengeance par le rôle joué par l'agence dans l'affaire de dénonciations de pédophilie qu'une jeune fille sous la protection de l'institution a lacé contre un Sénateur d'extrême droite, actuellement le président de son parti politique (UDI). Le Sename, dont une fonctionnaire a été demandée en justice par ce parti politique, et qui a été mise en examen par la justice accusée d'induire la jeune fille à livrer un faux témoignage contre le sénateur, risquait alors de voir bloqué son projet de subventions des institutions collaboratrices.

« Le gouvernement lui a assigné au Sename une série d'aptitudes et d'instructions que, d'après notre point de vue... Nous croyons que le Sename n'est pas du tout en train d'accomplir sa fonction. Il est beaucoup plus une caisse de résonance des partis politiques qu'une instance de préoccupation réelle sur le sujet de l'enfance. » (José Antonio COLOMA, sénateur d'extrême droite, 2005)

Cet épisode illustre combien les politiques sociales et leur transformation sont attachées à la conjoncture politique et aux enjeux politiques majeurs. La politique sociale, dans des pays comme le Chili, étant plus un instrument de légitimation politique qu'une question de droits, son échec peu bien et bel représenter une réussite pour les secteurs de l'opposition.

De même, ces derniers mois les médias étant particulièrement attentifs aux scandales de la pédophilie, le drapeau des droits de l'enfant, alors, devient profitable aux candidatures :

« Moi, je voudrais bien que ce thème fasse partie du programme de Michelle [Bachelet, la candidate présidentielle de la coalition de centre-gauche aux élections 2005]. [...] Là, il y a un thème très important que je crois qu'il devrait faire partie de la campagne de Michelle dans le sens où c'est une opportunité. [...] Michelle doit saisir ce sujet, elle doit le saisir parce que les citoyens, je crois, ils sont très réceptifs à ce sujet. Si elle se propose comme un défenseur des enfants, et que les enfants sont une priorité, et que ça fait partie de son agenda et de son discours politique, alors les gens seront très

reconnaissants. » (María Antonieta SAA, député social-démocrate, 2005)

« Parmi les propositions que j'ai entendu dire à quelques candidats de la Concertación, il est celui que précisément maintenant il faut se préoccuper des enfants et des adolescents. C'est surprenant que maintenant, après tant d'années... Juste à l'occasion de la campagne électorale ! » (José Antonio COLOMA, sénateur d'extrême droite, 2005)

CONCLUSION

Les transformations actuelles et leurs discours de légitimation portent la marque de leur passé : l'histoire récente d'un désengagement social de l'État, ainsi qu'un modèle de charité publique envers les petites classes dangereuses qui est proclamé entre la fin du XIX^{ème} siècle et le début du XX^{ème}.

Les discours politiques sur une « nouvelle politique d'enfance » le montrent bien. D'un côté, on approfondit et on diversifie un regard sur la rationalisation au niveau de la participation sociale de l'État aux questions de l'enfance marginale, par rapport à ce qui avait été proclamé dans les années 80'. Les « prestataires sociaux » sont censés de projeter une image d'efficacité –disons- de deuxième génération. Ceci, par le biais d'une mise à jour des représentations sur les bénéfices de l'externalisation sociale.

Ainsi, les institutions sociales privées sont contraintes à adopter un formatage entrepreneur, l'entreprise privée attend son tour pour s'incorporer à la gestion dans les prisons, la famille et l'individu sont proclamés comme les domaines de responsabilité sur une protection des droits. Il s'agit d'une répartition, d'une décollectivisation, d'une dépolitisation des problèmes sociaux à la place d'une *trop grande* concentration de responsabilités sociales dans la structure étatique. Processus qui a ses bénéfices politiques et qui est possible, en partie, grâce à une particulière démocratie qui –contrairement aux pré-supposés- pourrait être définie par sa confiscation de la faculté citoyenne de participer au gouvernement des affaires publiques.

Une représentation sur l'inefficacité de l'État y est actualisée. Ceci, même si l'on prétend faire comprendre que l'action de l'État et la volonté gouvernementale transitent vers un engagement envers la *question sociale* de l'enfance dans le registre des droits. Sous risque de devenir impoli, on peut affirmer qu' « il faut être capable d'exclure pour moderniser et savoir mentir, dire que l'on va moderniser sans exclure »¹⁰¹.

De l'autre côté, on réédite le thème des classes dangereuses (tel qu'il avait été présenté ça fait un siècle) sous son homologue de l'insécurité urbaine comme étant le

¹⁰¹ Cf. MURARD, Numa, *La morale de la question sociale*, Éd. La Dispute, Paris, 2003. page 171.

seul et grand souci qui trouble la vie en société. L'exclusion n'intéresse qu'en tant que variable indépendante du dysfonctionnement de l'ordre public, mais on ne cherche pas à agir sur elle tant que sur ses manifestations les plus relevées.

D'après ce que nous avons vu jusqu'à présent, nous croyons pouvoir affirmer que la « nouvelle politique d'enfance » au Chili est, avant tout autre chose, un instrument gouvernemental de légitimation politique qui ne fournit pas de transformations au niveau du statut social et politique des enfants et des adolescents au-delà de leur incorporation comme des pleins sujets pénaux, mais qui permet, par contre, de hisser le drapeau des droits de l'enfant. Déclaration qui n'est pas embrassée par les acteurs de l'intervention directe qui cohabitent avec la précarité de « bénéficiaires » des ces « nouvelles » politiques. Quelques observations plus amples sur la politique sociale latino-américaine semblent bien s'appliquer à ce domaine : « la politique sociale est un élément des mécanismes de légitimation des régimes politiques, mais ne produit pas automatiquement cette dernière »¹⁰².

En tant qu'instrument de légitimation, ce n'est pas hasardeux que cette politique s'inscrive dans le programme du bicentenaire de l'indépendance du Chili qui sera fêté en 2010 : « Le compromis d'arriver à 2010, l'année du bicentenaire de l'indépendance de notre pays, étant une nation développée et socialement intégrée, implique une série de défis pour l'ensemble de la société chilienne. Parmi ces défis, il est un de caractère stratégique et donc crucial : il s'agit d'assurer à tous les enfants et les adolescents, sans aucune distinction, les conditions qui leur permettent d'atteindre le maximum de leurs potentialités et de leurs capacités dans un contexte de respect et de garantie envers leurs droits fondamentaux ».¹⁰³

Le bicentenaire a été conçu par le gouvernement de Lagos comme un cadre motivationnel à l'intérieur duquel pouvoir imprimer un sens de transcendance à son programme politique. Une publication récente d'un sociologue chilien (qui est conseiller du Président et qui fut le Secrétaire exécutif de la mission du bicentenaire pendant une brève période) aborde le thème de la nécessité de construire un mythe national qui agglutine la société chilienne autour d'une auto-valorisation culturelle et qui serve d'impulsion au développement. Ses réflexions s'inscrivent –bien que dans

¹⁰² LAUTIER, Bruno, *op. cit.*, page 104.

¹⁰³ MIDEPLAN, *Política nacional y plan de acción integrado a favor de la infancia y la adolescencia. 2001-2010*, Gobierno de Chile, mars 2001, page 5.

un registre à mi-chemin entre les sciences sociales et l'activité politique- dans la lignée des auteurs qui soulignent les effets dissociatifs qu'éprouvent les sociétés nationales face aux dynamiques inévitables de la globalisation et à la réduction du pouvoir des États nationaux¹⁰⁴. Sa conclusion politique est de l'ordre de la nécessité de renforcer les identités nationales pour réussir dans la globalisation : « Après des décennies de transformation, la proximité du bicentenaire nous offre l'opportunité exceptionnelle d'entreprendre une réinvention de l'identité nationale, qui se fonde sur la mémoire, sur une passion, sur un sens de communauté, bref, sur un "rêve chilien" ». ¹⁰⁵

Au-delà des logiques spécifiques qui permettent d'expliquer telle initiative ponctuelle ou telle autre représentation politique en matière des politiques d'enfance et que nous avons analysé ici, nous croyons observer une prétention mythique autour de la construction d'une « nouvelle politique d'enfance ». Prétention qui vise à construire une image triomphaliste du cheminement fait et à venir, ainsi doit-elle s'appuyer sur le vide, sur le faux. Au Chili, une transformation des politiques publiques dans le sens d'un *nouveau statut* pour l'enfance et l'adolescence, d'une réalisation de ses *droits fondamentaux*, d'une consécration du *temps des enfants*, est à notre avis un événement pompeux dépourvu de toute autre réalité que celle que les discours et l'imagination peuvent nous faire rêver. Peut-être, parce que « copier quelque chose qui n'a pas de sens est tellement plus facile ». ¹⁰⁶

¹⁰⁴ On pense, par exemple, à Manuel CASTELLS.

¹⁰⁵ TIRONI, Eugenio, *El sueño chileno*, Éd. Taurus, Santiago du Chili, 2005.

¹⁰⁶ Graham GREENE, *Voyages avec ma tante*, Éd. Robert Lafont, Paris 1970.

BIBLIOGRAPHIE

Bibliographie de référence

- ALVAREZ, Jorge, « La experiencia neoliberal en la atención de menores en riesgo social », dans : PILOTTI, Francisco (coord.), *Infancia en riesgo social y políticas sociales en Chile*, Éd. IIN, Montevideo 1994.
- ARENAS, Alberto et Paula BENAVIDES, *Protección social en Chile. Financiamiento, cobertura y desempeño 1990-2000*, OIT, 2003).
- BONGRAND, Philippe et Pascale LABORIER, « L'entretien : un impensé méthodologique ? », dans *Revue Française de Sciences Politiques*, Volume 55, numéro 1, février 2005.
- BOURDIEU, Pierre et Luc BOLTANSKI, « La production de l'idéologie dominante », dans : *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, numéro 2-3, Paris 1976.
- BOURDIEU, Pierre, *Propos sur le champ politique* (Lyon, 2000).
- BUSTOS, Juan y Manuel VALENZUELA, *Le système pénal des pays de l'Amérique latine*, Éd. A. Pedone, Paris 1983.
- CASTEL, Robert, *L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé ?*, Éd. du Seuil et La République des Idées, Paris 2003.
- CHOMSKY, Noam, *Langue, linguistique, politique ; dialogues avec Mitsou Ronat*, Éd. Flammarion, France, 1977.
- Comité de Iniciativa por los Derechos del Niño - Chile, *Comentarios al segundo informe del Estado Chileno acerca de las medidas adoptadas para dar efectividad al cumplimiento de la Convención Internacional de los Derechos de los Niños. Informe Alternativo*, Éd. Red Nacional de ONG's de Infancia, Chile – Corporación OPCIÓN, Santiago, 2002, page 50.
- CORTES, Juan Eduardo, « Evolución histórica del sistema de atención a la infancia en Chile », Sename, 1992.
- COUSO, Jaime, « Los niños en los tiempos de los derechos », in : DOONER, Patricio y Hernán MEDINA (éds.), *Por los caminos de la esperanza*, Sename, Santiago 2001.
- COUTRAS, Jacqueline, *Les peurs urbaines et l'autre sexe*, Éd. L'Harmattan, Paris 2003.
- DEULEUZE, Gilles, « Posface : L'ascension du social », in : DONZELOT, Jacques, *La police des familles*, Les Éditions de Minuit, Paris 1977.
- DONZELOT, Jacques, *La police des familles*, Les Éditions de Minuit, Paris 1977.
- DONZELOT, Jacques, *L'invention du social*, Éd. du Seuil, Paris 1994.
- FERNANDEZ, Marcos, « Pobres, borrachos, violentos y libres : notas para la reconstrucción de identidades masculinas populares del s.XIX », dans : OLAVARRIA, José y Rodrigo PARRINI (éds.), *Identidad, sexualidad y familia*, Éd. FLACSO, Santiago du Chili 2000.
- FOUCAULT, Michel, *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Éd. Gallimard, Paris 1977.
- FOUCAULT, Michel, « L'extension sociale de la norme », dans : *Dits et écrits II*, Éd. Gallimard, Paris 2001.
- GARRETON, Manuel Antonio, *La sociedad en que vivi(re)mos. Introducción sociológica al cambio de siglo*, LOM, Santiago du Chili 2000.
- GHIGLIONE, Rodolphe (dir.), *Je vous ai compris. Ou l'analyse des discours politiques*, Éd. Armand Colin, Paris 1989, Page 9.
- JOBERT, Bruno et Pierre MULLER, *L'état en action. Politiques publiques et corporatismes*, Presses Universitaires de France, Paris 1987.
- JOBERT, Bruno, « Rhétorique politique, controverses scientifiques et construction des normes institutionnelles : esquisse d'un parcours de recherche », en : FAURE, Alain, Gilles POLLET et Philippe WARIN (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, l'Harmattan, Paris 1995.

- JOBERT, Bruno, *Estado, sociedad, políticas públicas*, Éd. LOM, Santiago du Chili, 2004.
- JODELET, Denise, *Les représentations sociales*, Éd. PUF, Paris, 1989.
- LAUTIER, Bruno, « L'État-providence en Amérique latine : utopie légitimatrice ou moteur du développement ? », in : MARQUES-PEREIRA, B. (coord.), *L'Amérique latine vers la démocratie ?*, Éd. Complexe, 1993, page 103.
- LEON, Marco Antonio (comp.), *Sistema Carcelario en Chile. Visiones, realidades y proyectos (1816-1916)*, Ed. DIBAM, Santiago du Chili 1996
- MARTIN-BARBEROS, Jesús, *Des médias aux médiations. Communication, culture et hégémonie*, Éd. CNRS, Paris, 2002.
- MIDEPLAN, *Política nacional y plan de acción integrado a favor de la infancia y la adolescencia. 2001-2010*, Gobierno de Chile, mars 2001.
- MIDEPLAN (Ministère de la Planification), « Seminario : desigualdad y reducción de brechas de equidad. Sistematización de tópicos principales », document de travail publié sur www.mideplan.cl à partir d'un séminaire réalisé à Santiago en octobre 2002.
- MILLION-DELSOL, Chantal, *Le principe de subsidiarité*, PUF, Que-sais-je ?, 1993.
- MOULIAN, Tomás, *Chile actual. Anatomía de un mito*, LOM, Santiago 1997.
- MULLER, Pierre, « Interviewer les médiateurs : hauts fonctionnaires et élites professionnelles dans les secteurs de l'agriculture et de l'aéronautique », cité dans BONGRAND, Philippe et Pascale LABORIER, « L'entretien : un impensé méthodologique ? », dans *Revue Française de Sciences Politiques*, Volume 55, numéro 1, février 2005.
- MULLER, Pierre, *Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs*, dans : *Revue Française de Science Politique*, Volume 55, numéro 1, février 2005.
- MURARD, Numa, *La morale de la question sociale*, Éd. La Dispute, Paris, 2003
- PNUD, « *Chile : 20 años de esquemas liberales en protección social. Versión preliminar* », Taller Inter-Regional « Protección social en una era insegura : un intercambio Sur-Sur sobre políticas sociales alternativas en respuesta a la globalización », Santiago du Chili, Mai 14-16 2002. Disponible sur http://www.sw2002.org/Informe_Chile/SW2002_Chile_Informe.pdf
- PORTALES, Felipe, *Chile : una democracia tutelada*, Ed. Sudamericana, Santiago 1999.
- PORTALES, Felipe, « Transición a la democracia en Chile y formación política ciudadana », PUC, Santiago 2000, sur : www.uc.cl/icp/eticapolitica/documentos/Resenaabierto1.PDF
- RAMOS, Marcela et Juan GUZMAN, *La guerra y la Paz Ciudadana*, Éd. LOM, Santiago 2000.
- RENUCCI, Jean-François, *Le droit pénal des mineurs*, PUF, Que-sais-je ?, Paris 1991.
- ROUQUIE, Alain, *Amérique latine. Introduction à l'Étrême-occident*. Éd. du Seuil, Paris 1998.
- SANTA CRUZ, Eduardo, *Modelos y estrategias de la prensa escrita en procesos de modernización : Chile siglo XX*, Éd. Centro de Investigaciones Sociales Universidad ARCIS, Santiago, 1996.
- TSUKAME, Alejandro, « Seguridad ciudadana y derechos juveniles », dans : *Revista de la Academia*, numéro 5, automne 2000, Éd. LOM, Santiago du Chili.
- WACQUANT, Loïc, *Les prisons de la misère*, Éd. Raison D'Agir, Paris, 1999.
- WACQUANT, Loïc, *Punir les pauvres. Le nouveau gouvernement de l'insécurité sociale*, Éd. Agone, Marseille 2004.
- WYNESS, Michael, Lisa HARRISSON et Ian BUCHANAN, *Childhood, politics and ambiguity : Toward an agenda for children's political inclusion*, in : *Sociology. A journal of the British Sociological Association*, Volume 38, numéro 1, Éd. Sage Publications, Londres, février 2004.

Autres ouvrages et textes utilisés

- ARRIAGADA, Irma, « El debate actual de las políticas sociales en América latina », dans : Revista Nueva Sociedad, numéro 144, juillet- août 1996, Éd. Texto, Caracas.
- BARBIER, Jean-Claude et Bruno THERET, *Le nouveau système français de protection sociale*, Éd. La Découverte, Paris 2004.
- BARTHES, Roland, *Leçon*, Éd. du Seuil, Paris 1978.
- BOURDIEU, Pierre, *Ce que parler veut dire. L'économie des échanges linguistiques*, Éd. Fayard, Paris 1982.
- BOURDIEU, Pierre et Gunther TEUBNER, *La fuerza del derecho*, Éd. UNIANDES – Siglo del Hombre – Pensar, Bogotá 2000.
- BOURDIEU, Pierre, *Poder, derecho y clases sociales*, Éd. Desclée de Brouwer, Bilbao 2001.
- CASTEL, Robert, *Les métamorphoses de la question sociale*, Éd. Gallimard, 1999.
- DEKEUWER-DEFOSSEZ, Françoise, *Les droits de l'enfant*, PUF, Que-sais-je ?, Paris 1991.
- DESTREMAU, Blandine, « Introduction. Prévoyance ou providence : la protection sociale », dans : Revue Tiers Monde, numéro 175, juillet-septembre 2003, IEDES - Université Paris I, Éd. PUF, Paris.
- FOUCAULT, *L'ordre du discours*, Gallimard, Paris 1971.
- GARRETON, Manuel Antonio, « Balance y perspectivas de la democratización política chilena », dans : MENENDEZ-CARRION, Amparo et Alfredo JOIGNANT (éds.), *La Caja de Pandora. El retorno de la transición chilena*, Éd. Planeta/Ariel, Santiago 1999.
- GREENE, Graham, *Voyages avec ma tante*, Éd. Robert Lafont, Paris 1970.
- GRIGNON, Michel, « Gros plan sur la réforme du système de santé au Chili », dans : Revue Française des Affaires Sociales, numéro 3-4, juillet-décembre 1999, Ministère de l'emploi et de la solidarité, Paris.
- GROS, Frédéric, *Michel Foucault*, PUF, Que-sais-je ?, Paris 1996.
- HOUTART, François, « Les dimensions institutionnelles et conflictuelles de la citoyenneté sociale : le rôle des représentations », dans : MARQUES-PEREIRA, Bérengère et Ilán BIZBERG, *La citoyenneté sociale en Amérique latine*, Éd. L'Harmattan, Paris 1995.
- JOIGNANT, Alfredo et Amparo MENENDEZ-CARRION, « De la "democracia de los acuerdos" a los dilemas de la polis : transición incompleta o ciudadanía pendiente ? », dans : MENENDEZ-CARRION, Amparo et Alfredo JOIGNANT (éds.), *La Caja de Pandora. El retorno de la transición chilena*, Éd. Planeta/Ariel, Santiago 1999.
- LAUTIER, Bruno, « Les travailleurs n'ont pas la forme. Informalité des relations de travail et citoyenneté en Amérique latine », dans : LAUTIER, Bruno, Claude DE MIRAS et Alain MORICE, *L'État et l'informel*, Éd. L'Harmattan, Paris 1991.
- LAUTIER, Bruno, « Citoyenneté et politiques d'ajustement. Quelques réflexions théoriques suscitées par l'Amérique latine », dans : MARQUES-PEREIRA, Bérengère et Ilán BIZBERG, *La citoyenneté sociale en Amérique latine*, Éd. L'Harmattan, Paris 1995.
- MOKADDEM, Salim, *Foucault. Une vie philosophique*, Éd. Théétète, Nîmes 2004.
- MONOD, Jean-Claude, *Foucault. La police des conduites*, Éd. Michalon, Paris 1997.
- MULLER, Pierre, *Les politiques publiques*, PUF, Que-sais-je ?, Paris 1990.
- MURARD, Numa, *La protection sociale*, Coll. Repères, Éd. La Découverte, Paris 2004.
- NATIONS UNIES, « Convention relative aux droits de l'enfant », dans : MANCIAUX, Michel (coord.), *Plaidoyer pour l'enfant. Vers une culture de l'enfance*, Éd. De Boeck Université, Bruxelles, 2000.
- PADIOLEAU, Jean, *L'État au concret*, chapitre 1 : « La lutte politique quotidienne : caractéristiques et régulations de l'agenda politique », Éd. PUF, Paris 1982.
- PAVARINI, Massimo, *Control y dominación. Teorías criminológicas burguesas y proyecto hegemónico*, Éd. Siglo XXI, México D.F. 1993.

- RILLAERTS, Stéphane, « La citoyenneté social dans le champ politique en Amérique latine », dans : MARQUES-PEREIRA, Bérengère et Ilán BIZBERG, *La citoyenneté sociale en Amérique latine*, Éd. L'Harmattan, Paris 1995.
- SUREL, Yves, « Les politiques publiques comme paradigmes », dans : FAURE, Alain, Gilles POLLET et Philippe WARIN (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, l'Harmattan, Paris 1995.
- TIRONI, Eugenio, *El sueño chileno*, Éd. Taurus, Santiago du Chili, 2005.
- WELSH, Friedrich et José Carrasquero, « La réforme de l'État et la manière dont elle est perçue en Amérique latine », dans : *Revue internationale des sciences sociales*, numéro 163, Éd. UNESCO/érés, Paris, mars 2000.

ANNEXE 1 : GRAPHIQUES

Graphique 1 : Taux d'enfermement d'enfants et d'adolescents

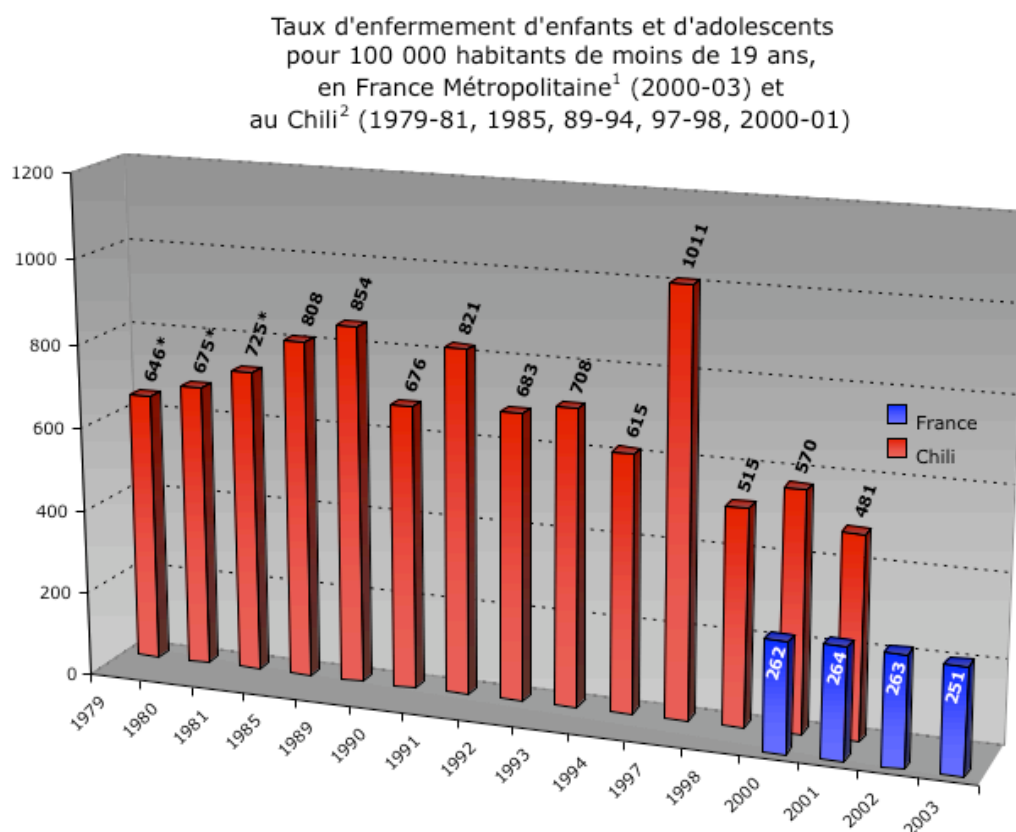


Tableau élaboré par l'auteur. Les enfants et adolescents "enfermés" correspondent aux mineurs dits "délinquants" ou "en danger" en hébergement dans des établissements fermes, en détention sous contrôle judiciaire, en détention de mise en examen et en emprisonnement ferme

¹ Sources : Ministère de la Justice, sur www.justice.gouv.fr; INSEE, Recensement de la population 1999, sur www.insee.fr.

² Sources : Coname, 1979; Sename en cifras, mimeo, 1989; Sename en cifras 2000, sur www.sename.cl; Gendarmería de Chile, Estadísticas 2001; Mideplan, Compendio estadístico 2000; Mideplan, Compendio estadístico 2002; INE, Censos 1992 y 2002; INE, Compendio estadístico 2003; Cepal-Celade, boletín demográfico No 66, julio

2000; Bernales, M. Estrada, F. Adolescentes y Niños: Policía y Centros de Privación de Libertad, Capítulo IV, "Tortura, derechos humanos y justicia criminal en Chile (Resultado de una investigación exploratoria), Escuela de Derecho Universidad Diego Portales, Santiago 2002.

* Pour les années 1979-81 on ne dispose pas de chiffres sur le nombre d'enfants et d'adolescents incarcérés. Le taux est calculé sur la base du chiffre d'enfants et d'adolescents en hébergement dans des établissements fermes, donc il est inférieur au taux espéré.

Quelques observations sur le graphique.

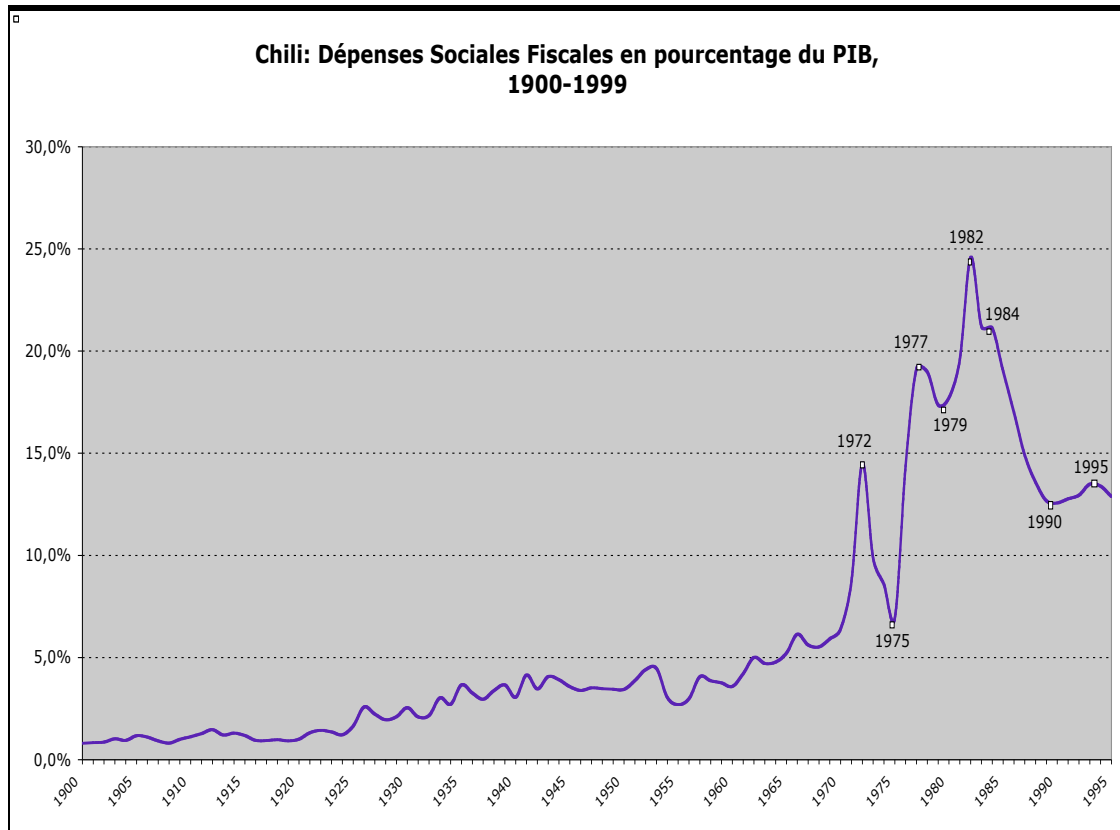
Le but de cette recherche n'étant pas d'établir une comparaison entre les deux pays, nous choisissons de montrer des chiffres de référence pour la France actuelle (depuis sa

dernière réforme en matière de justice pénale des adolescents, en 1999) qui nous permettent d'affirmer que le taux chilien d'enfermement d'enfants et d'adolescents est élevé par rapport à la France, voir près du double. Dans le cas du Chili, nous avons voulu montrer une évolution historique du taux d'enfermement d'enfants et d'adolescents depuis la réforme néolibérale du début des années 1980; les données étant incomplètes et éparpillées dans plusieurs organismes, les sources utilisées sont multiples et -manque de données fiables- on ne dispose pas d'information pour toutes les années. On sait par des enquêtes du propre Sename, qu'au Chili, entre 1980 et 1989, il y a eu une hausse constante des enfermements d'enfants et d'adolescents, ce qui est observable dans ce graphique (Cf. ALVAREZ : 1994).

Il est cependant intéressant d'observer que depuis 1989 il y a une descente constante du taux d'enfermements interrompue seulement en 1997 quand le taux grimpe bien au-delà du seuil de 1989, atteignant donc le niveau le plus haut des deux décennies. Deux explications liées entre-elles permettent de comprendre ceci: d'abord, en 1997 il y a eu par rapport à l'année précédente une augmentation de plus de 200% des arrestations de mineurs par "besoin de protection" menés sous la procédure de la Loi des Mineurs qui oblige la police à transférer l'enfant ou l'adolescent au tribunal des mineurs; ceci en dépit des arrestations habituelles de mineurs par le biais de la "loi de détention par soupçon" -aussi valable pour les adultes- qui permettait à la police, jusqu'en 1998, de mener des arrestation arbitraires et de lâcher le détenu au bout de quelques heures (Cf. TSUKAME : 2000). Le fort questionnement public qui mène en 1998 à la dérogation de cette loi implique dès 1997 un fort problème de légitimité dans son utilisation, d'une part, et de l'autre une certaine stratégie d'abstention de la part de la police pour éviter sa dérogation. En résumé, le changement au niveau de la procédure policière avec le maintien des pratiques d'arrestations oblige la justice des mineurs à appliquer des mesures de protection sur un nombre majeur d'enfants et d'adolescents détenus, dont le placement en établissements fermés.

Deuxièmement, en 1997 il y a un changement de tendance dans la perception des citoyens sur l'insécurité urbaine qui n'a pas de correspondance avec les tendances de la criminalité elle-même (si l'on compare avec l'évolution des courbes des dénonciations et des arrestations, par exemple) : bien qu'entre 1991 et 1996 « l'indice d'insécurité citoyenne » chute près de 50%, en 1997 il reprend la montée (Cf. RAMOS et GUZMAN : 2000). Cette année-là, la présence du « problème de l'insécurité citoyenne » devient éléphanterque dans le débat public et se reporte comme un sujet très fructifère pour quelques candidats aux élections parlementaires de la fin de l'année. Ce climat d'insécurité aurait influencé l'action des juges de mineurs face aux mesures à adopter à l'égard des mineurs.

Graphique 2 : « Dépenses sociales fiscales au Chili . 1900 à 1999* »



* Tableau reproduit de : PNUD, « *Chile : 20 años de esquemas liberales en protección social. Versión preliminar* », Taller Inter-Regional « Protección social en una era insegura : un intercambio Sur-Sur sobre políticas sociales alternativas en respuesta a la globalización », Santiago du Chili, Mai 14-16 2002. Disponible sur http://www.sw2002.org/Informe_Chile/SW2002_Chile_Informe.pdf. D'autres courbes sur le graphique original qui représentaient d'autres indicateurs, ne sont pas reproduites ici.

ANNEXE 2 : Guides d'entretien

Guide d'entretien du premier terrain (2002-2003)

Merci de m'avoir reçu. Comme je vous ai expliqué, dans le contexte de mon mémoire de maîtrise en sociologie je mène des entretiens avec de différentes personnes qui travaillent dans le domaine de « l'enfance en risque social » et/ou dans le domaine des réformes qui ont lieu actuellement sur ce sujet. En conséquence, il est très important/intéressant pour moi de vous rencontrer.

Dans mon mémoire je me servirai des contenus des entretiens que je mène. Mais si jamais vous désirez que je garde sous réserve quelque partie de cet entretien, il suffit que vous me l'indiquiez et je garderai totale réserve de vos propos. Par contre, je vous serais très reconnaissant si vous partagez vos opinions et vos connaissances avec moi.

(Au cas où il/elle semble gêné(e) par mon guide) : Je porte un guide d'entretien avec des questions assez générales, mais je vous propose d'aborder cet entretien plutôt comme une conversation.

- 1) *Tout d'abord, je voudrais que vous me racontiez brièvement...*
 - **En quoi consiste votre travail comme** (énoncer son poste) ? **Quel est votre rôle ici ? Et vous êtes combien de personnes à travailler ensemble ici ?**
 - **Il y a combien de temps que vous êtes dans ce poste-ci?**
 - **Et comment ça se fait que vous ayez décidé de travailler dans ce domaine/dans cette institution ? Disons, qu'est-ce qui vous a motivé à travailler ici/dans ce domaine ?**
- 2) *Alors, plus spécifiquement...*
 - **Vous diriez que cette institution/instance fait quoi par rapport aux enfants ? Est-ce que vous pouvez préciser ?**
- 3) *D'après votre expérience...*
 - **Quels sont les principaux problèmes qui touchent l'enfance au Chili ?**
- 4) *Et puisqu'il existe une grande variété d'instances et d'institutions qui jouent un certain rôle envers les enfants et plus précisément envers les enfants dits « en risque social » -quelques-unes plus formelles que d'autres, quelques-unes plus connues que d'autres-...*
 - **À votre avis, quelle place occupe votre (instance/institution) dans ce scénario ?**
 - **Quel rôle -diriez vous- est réservé à votre institution dans ce scénario?**
 - **Donc, il vous arrive de vous lier ou d'être en contact avec quelles autres institutions/instances, et pour quel but concrètement ?**
- 5) *D'après votre avis personnel...*
 - **Quelle est votre appréciation sur le système des politiques publiques pour les enfants « en risque social » (« mineurs ») au Chili ?**
 - **Diriez-vous que c'est un système qui marche bien ? Oui ? Non ? Pourquoi ? Expliquez-moi, s'il vous plaît.**
 - **Pensez-vous qu'il est bien ou mal organisé ? Bien ou mal structuré ? Bien ou mal hiérarchisé ?**
 - **Bref, trouvez-vous que les politiques publiques des « mineurs » réussissent bien ou mal leur but ? Pourquoi ?**
 - **Et à votre avis, sont les ressources dont on dispose dans le système des politiques publiques des « mineurs » suffisantes?**

- Sont-elles bien distribuées ? Sont-elles bien gérées ?**
- **Et que pensez vous des définitions qui sont à la base de ce système de politiques publiques ? (Attendre ses impressions)**
 - **Par exemple les concepts de « minorité », de « risque social », de « pères incapables », de « diagnostique psychosocial des enfants », etc.... sont-ils utiles à votre travail ? Pourquoi ?**
- 6) Et par rapport à certaines affirmations que l'on entend fréquemment depuis quelque temps...**
- **Croyez-vous que le « système de mineurs » est en crise ? Pourquoi ?**
 - **Dans ce sens là, croyez-vous que le système doit être réformé urgemment ? Pourquoi ? Dans quel sens ?**
- 7) Approfondissons un peu sur le thème des Réformes...**
- **Quel est votre avis sur le processus actuel de Réformes aux « systèmes de mineurs » ?**
 - **D'après ce que vous en connaissez, avec quels aspects êtes-vous d'accord ? Avec quels aspects n'êtes-vous pas d'accord ? Pourquoi ?**
 - **Qu'est-ce que vous pensez sur la manière dont est mené ce processus de Réforme ? Avez-vous en une opinion quelconque ?**
 - **Est-ce que vous avez déjà participé à ce processus? Comment ? À titre personnel ou en tant que représentant de votre institution ?**
 - **De quelle façon vous (instance/institution) concerne une Réforme comme celle-ci?**
- 8) Et plus concrètement, selon votre perspective...**
- **Qu'est-ce que la responsabilité pénale des adolescents ?**
 - **Connaissez-vous le projet de loi de responsabilité pénale des adolescents que débat actuellement le Parlement ? Qu'en pensez-vous ? En quoi change-t-il le système de punitions en vigueur ?**
 - **Connaissez-vous le système en vigueur de subvention publique des institutions privées de mineurs ? Qu'en pensez-vous ? Est-il approprié aux nécessités des institutions privées ? Pourquoi ?**
 - **Dans ce sens-ci, connaissez-vous le projet de loi de réforme du système de subvention publique des institutions privées de mineurs ? Qu'en pensez-vous ? Est-ce que l'État devrait-il avoir plus de contrôle sur les institutions privées ? Pourquoi ?**
 - **A votre avis, la Convention Internationale des droits de l'enfants CDE est elle en vigueur au Chili ? En quel sens ?**
 - **Connaissez-vous le projet d'incorporation de la CDE à la législation interne Chilienne ?**
- 9) Pour conclure cet entretien...**
- **Y a t-il quelque chose que vous voudriez ajouter ? Quelque chose qui vous paraisse important et que nous n'ayons pas abordé ? Quelque chose que vous voudriez souligner ?**

Bon, je suis très reconnaissant de votre apport, merci de m'avoir donné cet entretien.

Guide d'entretien du deuxième terrain (2005)

<p>Objectif 1 :</p> <p>Identifier et comprendre les représentations politiques sur les problèmes sociaux de l'enfance et de l'adolescence et sur le rôle des politiques publiques envers eux.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - <i>À quoi consistent les initiatives actuellement en discussion qui réforment ou qui reformulent les politiques publiques touchant l'enfance et l'adolescence ?</i> - <i>Quels sont les objectifs qu'on cherche avec ces initiatives ?</i> - <i>Autrement dit, réformer pour quoi faire ?</i> - <i>Dans ce sens-là, quels sont aujourd'hui les principaux problèmes associés à l'enfance et à l'adolescence ?</i>
<p>Objectif 2 :</p> <p>Identifier et comprendre quels enjeux politiques sont à la base de ces discours.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Quelles sont, sur ce sujet, les propositions particulières à votre secteur politique (à votre institution -si fonctionnaire de l'administration publique) ?</i> - <i>En quoi elles sont différentes des propositions des autres secteurs politiques (des autres institutions -si fonctionnaire de l'administration publique) ?</i> - <i>Dans ce sens-là, quels sont les aspects politiques les plus conflictuels autour de ces réformes ? Et dans quels aspects y a-t-il des accords ?</i> - <i>Alors, quelle est votre prospection sur les résultats qui seront atteints finalement ?</i> - <i>Dans ce sens, quel est l'idéal désiré par votre secteur politique (par votre institution -si fonctionnaire publique) ?</i> - <i>Et quel est le minimum acceptable pour votre secteur politique (pour votre institution -si fonctionnaire publique) ?</i>
<p>Objectif 3 :</p> <p>Comprendre comment s'articulent les thèmes des droits de l'enfant et de la « sécurité citoyenne »</p>	<ul style="list-style-type: none"> - <i>De quelle façon ces réformes produiraient une adéquation des politiques publiques aux droits de l'enfant ?</i> - <i>Et de quelle façon ces réformes contribueraient à améliorer la sécurité citoyenne dans le pays ?</i>
<p>Objectif supplémentaire :</p> <p>Comment le champ politique représente-t-il son rapport avec la citoyenneté et avec la société civile.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Quel est votre avis, et celui de votre secteur politique (votre institution), sur la perception que les « gens » ont sur ces réformes ?</i> - <i>Et à votre avis qu'en pensent les « gens » qui travaillent directement avec des enfants et des adolescents ? Vous vous référez à quels genres de personnes ou d'institutions ?</i> - <i>D'après ce que vous avez eu l'occasion d'observer, quelle a été la participation des organisations « de base » dans la formulation de ces initiatives ?</i>

ANNEXE 3 : CORPUS D'ENTRETIENS

Corpus d'entretiens du premier terrain (2002-2003)

- Mireya PEREZ, Générale de la Police, Directrice du DIPROFAM, Département policier de protection de la famille.
- Ana Luisa, Juge des mineurs et directrice d'un foyer de mineurs privé.
- Alba, Juge des mineurs.
- José, Directeur d'un CERECO (Centre de réhabilitation de la conduite).
- Alejandro, policier des prisons à la prison « Cárcel Pública » qui héberge des mineurs.
- Nancy, Directrice d'un COD (Centre ferme d'orientation et de diagnostique) du Sename.
- Patricia, Directrice d'un CTD (Centre ferme de diagnostic) du Sename.
- Ana María, fonctionnaire du Sename, ex- fonctionnaire d'une institution privée collaboratrice du Sename.
- María Teresa, fonctionnaire d'une institution privée collaboratrice du Sename.
- Doris, fonctionnaire d'une institution privée collaboratrice du Sename, dépendante de l'Église catholique.
- Bernarda, Directrice d'une OPD (Bureau de protection des droits) sous la double dépendance du Sename et d'une Municipalité de la ville de Santiago.
- Alejandra, directrice de recherche d'une institution privée collaboratrice du Sename.
- Alejandro, avocat d'une institution privée collaboratrice du Sename, dépendante de l'Église catholique ; et consultant de l'Unicef-Chili.
- Julio, avocat d'une institution collaboratrice du Sename.
- Pablo, fonctionnaire du Sename.
- Magdalena, fonctionnaire du Sename.
- Loreto, fonctionnaire du Sename.
- Alejandro, fonctionnaire du Département de mineurs du Ministère de la Justice.
- Jorge BURGOS, député chrétien-démocrate et ex-sous-secrétaire du Ministère de l'Intérieur.
- Antonio FREY, Directeur du Département des mineurs du Ministère de la Justice.

- Alejandro TSUKAME, directeur de recherche du Département des mineurs du Ministère de la Justice.
- Juan BUSTOS, Député socialiste, Président de la Commission permanente de Constitution, législation et justice de la Chambre, président de la corporation privée « Ciudadanía y justicia ».
- Miguel, avocat à l'Unicef-Chili.
- María Pía GUZMAN, Député de la droite (parti politique RN, Renovation nationale).
- Francisca, fonctionnaire de la fondation « Paz Ciudadana ».
- Osvaldo, Directeur d'une association pour les droits de l'enfant, institution collaboratrice du Sename.
- David, Directeur d'une association pour les droits de l'enfant, institution collaboratrice du Sename.
- Rodrigo, ex-fonctionnaire d'une institution privée collaboratrice du Sename, représentant d'une association pour les droits de l'enfant
- « Los expresos », groupe informel de travail récréatif et thérapeutique dans des centres d'internement des mineurs dépendants du Sename.

Corpus d'entretiens du deuxième terrain (2005)

- José Antonio COLOMA, Sénateur d'extrême droite (parti politique UDI, Union démocratique indépendante).
- María Antonieta SAA, Députée social-démocrate (parti politique PPD, parti pour la démocratie).
- Carolina TOHA, Députée social-démocrate (parti politique PPD, parti pour la démocratie).
- Cristián, Conseiller politique des députés socialistes et sociaux-démocrates.
- Francisco ESTRADA, Directeur du Département des mineurs du Ministère de la Justice.
- Delia DEL GATTO, Directrice du Sename.
- Mario, fonctionnaire d'une institution privée collaboratrice du Sename.