

DROIT ET POLITIQUE PUBLIQUE :

Les usages sociaux du droit dans la mise en œuvre d'une politique départementale d'aide sociale à l'enfance

PAR

Frank BACHELET

Allocataire de Recherches (C.U.R.A.P.P.)

Nous voudrions examiner les usages du droit dans la mise en œuvre d'une politique publique. Il s'agit d'une politique locale d'aide sociale à l'enfance, qui relève juridiquement, depuis les lois de décentralisation, de la compétence du Conseil général.

La mise en œuvre de cette politique publique sera définie comme un espace social où des agents sont en concurrence pour la reconnaissance du droit à intervenir au nom de l'enfance en danger. Elle veut être appréhendée comme un champ où les agents sociaux évoluent avec « des formes différentes de compétences à la fois antagonistes et complémentaires fonctionnant comme autant d'espèces de capital spécifique et associés à des positions différentes dans le champ »¹.

Nous nous interrogeons sur la question de savoir si le droit fonctionne comme capital dans ce champ *, c'est-à-dire dans quelle mesure l'usage du droit va permettre aux acteurs de cette politique publique et plus particulièrement aux représentants des pouvoirs publics d'exercer un droit d'agir et de parler au nom de l'enfance en danger ? L'usage du droit n'est cependant pas uniforme et il conviendra de monter comment son emploi en tant qu'instrument d'action varie selon la position et la stratégie des acteurs.

Pour résumer nous nous demanderons si l'usage du droit est un moyen efficace pour entrer (I) et pour participer aux luttes internes à ce champ (II).

I. – LE DROIT COMME MOYEN D'ENTRER DANS LE CHAMP DE LA POLITIQUE PUBLIQUE

En étudiant comment deux catégories de fonctionnaires (les juges pour enfants et les cadres et éducateurs de l'Education surveillée) dépendant du même ministère utilisent le droit pour entrer dans un champ relativement autonome, nous poserons le question de savoir si le droit est un moyen efficace pour « faire sauter les verrous du droit d'entrée » de ce champ ². A cette question nous apporterons deux réponses différentes.

Les magistrats pour enfants utilisent un corpus juridique qui puise ses valeurs éthiques aux mêmes sources que celles des professionnels de l'aide sociale. Leur jurisprudence quotidienne renforce leur stratégie : à la manière des hiérarques et des princes patrimoniaux dont parle Weber, ils contribuent à produire « une formulation du droit qui correspond le mieux par son contenu aux exigences pratiques, utilitaires et éthiques de leur autorité » ³.

Mais cet usage du droit n'est efficace que dans la mesure où il correspond aussi aux intérêts des agents déjà établis. En entrant dans ce champ grâce au droit, les juges pour enfants occupent une position dans sa structure qui les place en situation de concurrence objective avec l'administration départementale, concurrence dont jouent et bénéficient quotidiennement les établissements chargés de gérer les mesures éducatives ordonnées par ces deux autorités ⁴ (A).

De son côté, l'éducation surveillée qui a peu de choses à offrir aux agents en place en échange de son droit d'entrée, est contrainte pour préserver sa place dans le champ de cette politique publique d'utiliser l'argument juridique avec un succès limité (B).

A) *Un moyen nécessaire* (le cas des juges pour enfants...)

On ne peut comprendre les stratégies des magistrats pour enfants si on n'analyse pas leur bipositionnalité c'est-à-dire leur appartenance conjointe au champ juridique et au champ de l'A.S.E. ⁵.

1) *Les juges pour enfants dans le champ juridique*

Si on admet que le champ juridique est un espace de lutte pour la monopolisation de la compétence juridique et l'interprétation des problèmes sociaux en termes juridiques ⁶, on constate que dans l'espace social ainsi dessiné, les juges pour enfants occupent une position dominée.

a) Cette position se traduit à travers la manipulation de la forme et de la technique juridique et des effets symboliques qui leur sont attachés.

La justice des mineurs est une justice marquée par « l'oralité » et la faible importance laissée au droit ⁷. La base législative légitimant l'action des magistrats est étroite (ordonnance du 2-2-45, lois de 1970 et 1975). L'article 375 du Code civil édicte que le magistrat « doit toujours s'efforcer de recueillir l'adhésion de la famille à la mesure envisagée », cette disposition renvoie le

juge pour enfants à un statut peu conforme à l'image classique de la magistrature : il devient l'agent d'une « Justice négociée » et non pas le vecteur d'un ordre « imposé »⁸.

Le tribunal pour enfant c'est aussi le lieu privilégié de la justice de cabinet où se dissout la force et le pouvoir du rituel judiciaire. Cette justice de cabinet dépourvue des attributs symboliques de la Justice d'audience ne réussit pas à imposer avec la même intensité son pouvoir de domination aux justiciables⁹. En ce sens le juge des enfants est beaucoup plus proche de l'inspecteur de l'A.S.E. des services sociaux départementaux que de ses collègues magistrats.

Alors que la justice d'audience impose une reconstruction symbolique du temps en cours de l'audience¹⁰, la justice de cabinet travaille en « temps réel »¹¹. Les juges pour enfants doivent suivre dans le temps l'évolution pédagogique des enfants grâce aux rapports trimestriels remis par les travailleurs sociaux : leurs décisions ne prennent jamais la force et l'autorité de la chose jugée. Ils doivent aussi être en mesure d'intervenir rapidement en cas d'urgence ce qui oblige les tribunaux pour enfants à organiser une permanence et les différencie des autres tribunaux tout en les rapprochant des services publics classiques. La gestion du temps n'est plus pour le juge des enfants une arme symbolisant son pouvoir (on pense au procès d'Assises qui reconstitue en quelques heures et en la théâtralisant la trajectoire sociale des individus) ou son indépendance (la légendaire lenteur de la Justice est indissociable de sa prétention à la sérénité), elle devient la marque de son assujettissement aux contraintes extérieures¹².

b) Les magistrats pour enfants subissent les effets de l'homologie entre leur position dans l'espace judiciaire et la position dans l'espace des positions sociales de leur clientèle qui appartient majoritairement aux fractions dominées de l'espace social.

Cette homologie « contribue(nt) à redoubler l'infériorité de la position » des magistrats¹³ puisqu'elle les isole du jeu judiciaire. La présence d'avocats dans le cabinet est très rare¹⁴ quand ils sont présents dans les audiences civiles c'est uniquement lorsqu'une procédure de divorce est concomitante à la saisine du juge des enfants¹⁵.

D'autre part le pourcentage d'appels est très faible aussi bien au civil qu'au pénal. On peut estimer qu'un juge pour enfants ne subit guère plus de 5 appels par an. Ceci montre deux choses, un désintérêt du parquet pour les activités du tribunal pour enfants et la domination culturelle subie par la clientèle qui se trouve totalement désarmée face à l'administration de la Justice¹⁶.

c) Les magistrats pour enfants sont rejetés de la géographie judiciaire. Lafon et Meyer¹⁷ décrivant un Palais de Justice d'une petite ville de province notent que celui-ci est structuré selon deux axes, l'un vertical séparant la Justice répressive et la Justice sanitaire et sociale, l'autre horizontal séparant les magistrats de base de leur hiérarchie : « Les juges des enfants occupent dans l'espace ainsi signifié une position exactement symétrique à celle qu'occupe le bureau de président. »

Quant au tribunal qui nous a servi de terrain de recherche, il se trouve dans une rue avoisinant le palais de justice, dans des locaux vétustes servant il y a quelques années de dépôt à une entreprise de la ville. Ces locaux sont partagés avec le tribunal de commerce, le tribunal de la Sécurité sociale et le Conseil des prud'hommes, au rez-de-chaussée de l'immeuble se trouve le restaurant administratif du palais ce qui permet de faire partager aux magistrats présents les bruits et les odeurs de la préparation des repas.

d) Les juges pour enfants sont rejetés par leurs collègues¹⁸. Les qualificatifs qu'ils leur attribuent sont révélateurs : la justice des mineurs est une « justice mineure » ou « sanitaire et sociale », les juges pour enfants sont de « super travailleurs sociaux ».

Parmi de nombreux éléments que nous pourrions apporter à cette démonstration nous nous contenterons de mentionner cette anecdote que nous a rapportée un juge pour enfants en poste dans le Sud de la France : « J'étais à la section financière lorsque j'ai demandé au procureur le poste vacant de juge pour enfants, il m'a répondu : je ne comprends pas vous êtes pourtant bien noté... »

Ce sentiment d'exclusion se répercute sur le comportement des juges pour enfants, l'un d'eux en fonction dans le département qui nous sert de terrain de recherche a déclaré publiquement « je m'interroge également lorsque je regarde les gens qui exercent l'administration, soit à l'Éducation surveillée, soit à la Chancellerie : ce sont des magistrats et les magistrats considèrent la juridiction pour enfants comme une juridiction mineure. Le juge des enfants est utilisé partout comme potiche, au tribunal correctionnel, à la cour d'assises¹⁹.

2) *Les juges pour enfants dans le champ de l'A.S.E.*

La position que les magistrats pour enfants occupent dans le champ juridique, les poussent à investir dans d'autres champs d'activités socialement proches²⁰ où leur maîtrise de la forme et de la technique juridique s'exprimera d'autant plus librement qu'ils seront en interaction avec une public de profanes²¹.

L'investissement des juges pour enfants dans l'A.S.E. suppose cependant deux stratégies concomitantes et antagonistes.

La première stratégie consiste à utiliser la législation comme droit d'entrée dans ce champ relativement autonome. Le juge pour enfants dispose d'une grande latitude dans la qualification des faits qui lui sont soumis : s'il ordonne une mesure éducative en vertu de l'ordonnance du 2-2-45, une action pénale sera engagée, le magistrat subira alors les contraintes propres aux procédures pénales. Il peut par contre ordonner la même mesure en vertu des textes civils de 1970 et 1975. Sa marge de manœuvre est beaucoup plus importante, il dispose en particulier du pouvoir de se saisir « à titre exceptionnel »²² (art. 375 du Code civil), le magistrat ne subit pas les interventions du parquet : un dossier civil est beaucoup plus facile à gérer, le juge l'ouvre et le ferme quand il le veut²³.

Il s'attache à cet usage des intérêts importants pour le juge, les structures destinées à l'accueil des mineurs délinquants sont presque exclusivement gérées par l'Education surveillée²⁴, par contre s'il ordonne une mesure de protection de l'enfance, le magistrat trouve devant lui l'ensemble des structures présentes dans le département habilitées en fait ou en droit à recevoir des enfants confiés par les services d'aide sociale ou par l'autorité judiciaire. Il crée ainsi une condition de concurrence objective entre les services publics de l'Education surveillée²⁵, les administrations départementales et les services associatifs. Il devient un homme qui compte, courtisé par les entreprises privées de production de biens éducatifs soucieuses de s'éloigner de la tutelle des services du Conseil général mais aussi par les travailleurs sociaux de l'administration départementale qui en soumettant leurs dossiers au juge pour enfants s'émancipent de leur propre hiérarchie.

Mais cette première stratégie n'autorise au magistrat qu'un droit d'accès au champ de l'A.S.E. En aucun cas elle ne lui permet d'être un acteur à part entière de ce champ, c'est-à-dire que l'usage du droit lui interdit d'agir, de parler, d'être légitimement reconnu comme pouvant intervenir au nom de l'enfance en danger. Tout se passe comme si pour être reconnu par ses pairs comme membre à part entière du champ de l'A.S.E., le juge pour enfants devait simultanément opérer un reniement de son capital juridique, adhérer aux valeurs et au capital spécifique en circulation dans le champ et donc produire « la personnalité sociale exigée par le lieu »²⁶⁻²⁷.

La qualification juridique des faits qui ont amené le mineur devant le tribunal devient secondaire²⁸. Il ne s'agit plus de sanctionner le non-respect d'une norme ou de traduire les faits « dans le langage du droit »²⁹ mais de réaliser un véritable diagnostic transformant la réalité sociale en réalité éducative. L'investigation ne porte pas sur la matérialité de l'acte, mais sur l'environnement familial et le comportement social et psychologique du mineur³⁰.

Cette hypothèse a été vérifiée au cours d'un colloque intitulé : « L'enfant dans le champ judiciaire » qui réunissait 4 magistrats pour enfants et quelques centaines de travailleurs sociaux³¹. Au cours de cette journée d'étude, les interventions des juges étaient significatives : les références bibliographiques citées à l'appui de leurs thèses relevaient à 70 % de travaux de psychologues ou de psychanalystes, contre environ 20 % de références au Code civil. Ils ne se présentent pas comme des fonctionnaires chargés de sanctionner le non-respect des normes juridiques et sociales mais comme « la figure paternelle qui est souvent recherchée par les enfants ». Ils insistent sur les liens qui les attachent à leurs clients : « c'est un métier relationnel avec pour vecteur la relation avec l'autre... Je suis toujours frappé par la beauté de la souffrance psychologique des enfants qui entrent dans mon cabinet ».

Conformément à l'horizon de pertinence partagé par l'immense majorité des professionnels de l'A.S.E., les magistrats nient toute explication sociale de l'inadaptation et de la délinquance au profit d'une explication psycho-pédagogique : « les références constantes que l'on entend parfois dans le secteur sur les déterminismes sociaux de la délinquance finissent par n'avoir aucun

sens »... « je suis persuadé que dans les familles de délinquants, il y a un secret caché à l'enfant qui explique ses actes ».

L'accès au champ de l'A.S.E. consécutif à l'adhésion aux valeurs de ce champ ne se fait pas sans heurt pour les magistrats. Ils sont confrontés à une concurrence objective avec les travailleurs sociaux qui ont des intérêts organisationnels et corporatifs à l'existence du tribunal pour enfants mais désirent voir les magistrats se contenter de leur rôle juridique et abandonner leurs velléités éducatives.

Cette situation qui fonctionne comme une force centrifuge tendant à rejeter les juges pour enfants à la périphérie de champ de l'A.S.E. oblige ces derniers à faire état du capital éducatif qu'ils ont accumulé.

Ainsi sur les quatre magistrats présents au colloque dont nous parlions il y a quelques instants, trois ont fait état de leur capital éducatif, c'est-à-dire de leur droit à parler de l'enfance en danger sur le mode éducatif et non plus sur le mode juridique : l'un rappelait les dix premières années de sa carrière administrative qu'il avait passées comme éducateur à l'Education Surveillée, un second parlait de l'enseignement qu'il prodiguait dans une U.E.R. de sciences de l'éducation et le troisième notait qu'il avait subi en compagnie d'un public de travailleurs sociaux une formation de « thérapie familiale »^{32,33}.

En conclusion de ce premier paragraphe, il convient de souligner que le juge des enfants, personnage dont on pourrait penser qu'il incarne le droit dans le champ de l'A.S.E., tend à le délaissier au profit d'autres ressources conformément à ses intérêts.

En entrant dans le jeu concurrentiel de l'A.S.E., il occupe une position dominante. Il est en situation de duopole avec l'administration décentralisée, pour la commercialisation des produits sur le marché de substitution à la production familiale de biens d'éducation.

En se présentant comme spécialiste de l'Enfance en danger, il siège dans des commissions de travail³⁴ où il partage avec la hiérarchie des travailleurs sociaux, le droit de parler au nom des enfants et de leur famille. Ce pouvoir de représentation des attentes et des besoins de la clientèle, qui est le produit d'un coup de force symbolique puisque ce mécanisme n'est pas électif, permet au magistrat d'accroître son capital social et de participer à l'imposition de nouvelles divisions du monde social³⁵.

B) ... *Mais pas suffisant* (le cas de l'Education Surveillée)

L'étude de l'usage du droit par les responsables départementaux et régionaux de l'Education Surveillée est une occasion de rompre avec toute tentative de généralisation.

La stratégie des cadres de cette administration dans le département qui nous sert de terrain de recherche n'est pas transposable à l'ensemble des départements français. Le pouvoir, le capital bureaucratique, le capital accumulé par cette administration départementale qui compte 10 agents dont 8 ne

sont présents que depuis 3 ans, ne peuvent être comparés au poids de la même administration dans un département comme l'Essonne dont la direction départementale gère 10 services au moyen de 360 agents ³⁶.

La situation de cette administration est paradoxale, c'est le seul service public du département qui ne dispose pas d'une place stratégique dans le champ de production de la politique publique. Ne disposant ni du pouvoir d'ordonner des mesures éducatives ni de la capacité de distribuer des subventions susceptibles d'intéresser les établissements ³⁷, elle n'a pu entrer dans le jeu concurrentiel auquel se livrent les magistrats pour enfants et l'administration sociale départementale. Elle a donc tenté de s'imposer comme un producteur de biens éducatifs en ouvrant conjointement un internat et un service de milieu ouvert et en entrant ainsi directement en concurrence avec les nombreux établissements déjà présents dans ce secteur.

Cette administration a investi les mêmes espèces de capitaux dans le jeu et a couru après les mêmes enjeux que les services associatifs en situation de quasi monopole parmi les producteurs. Les cadres de l'éducation surveillée ont tenté d'imposer leur présence dans le champ en faisant valoir le capital collectif de leur administration ³⁸ et leur capital éducatif personnel ³⁹, conditions indispensables pour entrer dans le champ de l'A.S.E..

Mais cet investissement n'a pas porté ses fruits, il devait se traduire par la reconnaissance du droit à agir accordée par les concurrents, par la prise en charge d'enfants et par l'accès aux instances de représentation. Sur ces trois points l'investissement a échoué, le foyer d'internat a rapidement fermé ses portes faute d'enfants et de moyens d'encadrement (départ de certains agents vers le secteur privé), les cadres du secteur privé n'ont pas reconnu la compétence de l'Education Surveillée donc son droit à agir ⁴⁰. Enfin certaines tentatives d'accès aux instances de représentation ont échoué : cette administration n'a pas réussi à s'imposer comme porte parole de sa clientèle dans les commissions de travail du Conseil Départemental de Prévention de la Délinquance que présidait un responsable d'une association concurrente et dans lesquelles l'Education Surveillée n'était pas invitée.

Cette situation est l'occasion pour les cadres de cette administration de dénoncer certaines collusions entre les magistrats pour enfants et les associations gestionnaires ainsi que le pouvoir de ces dernières (« en réalité ce qui s'est joué dans ce département, c'est qu'on était en situation de concurrence avec l'association A et ils nous ont mis sur la touche » directeur départemental).

Face à cet échec, les agents publics vont élaborer une seconde stratégie basée sur les compétences juridiques de cette administration, telles qu'elles sont issues du décret du 14-1-88.

Ce nouveau moyen destiné à préserver sa présence dans le champ, se superpose à la première stratégie ⁴¹. Il ne s'agit plus seulement d'apparaître comme un producteur de biens éducatifs mais comme un « décideur » dont la place dans la structure du champ serait juridiquement établie ⁴² et qui partici-

perait conjointement avec l'administration départementale à la tutelle des établissements habilités à recevoir des enfants de Justice.

Tout s'est passé comme si le droit venait au secours d'une première stratégie qui a échoué et que les cadres de l'éducation surveillée pour continuer d'exister dans un champ fortement concurrentiel, se devaient de modifier sensiblement la structure de leur capital et investir dans le juridisme.

C'est ainsi que tous les responsables d'établissements privés et tous les fonctionnaires concernés (juges des enfants, inspecteurs de l'Aide Sociale et directeur de l'administration départementale) ont reçu la visite d'un agent de cette administration venu leur commenter le décret du 14-01-88. Si les cadres de l'Education Surveillée partagent unanimement la croyance dans l'effectivité du droit, c'est-à-dire dans sa capacité à modifier les règles du jeu, les autres acteurs ont reçu sélectivement le message et l'interprètent conformément à leurs intérêts.

Certains établissements semblent vouloir ignorer l'existence de cette nouvelle tutelle. D'autres qui reçoivent habituellement des enfants confiés par l'autorité judiciaire sans être habilités à le faire, ont rapidement adressé une demande pour que cette situation de fait soit juridiquement sanctionnée par une habilitation. Cette seconde catégorie regroupe des établissements qui ont connu des difficultés avec l'administration départementale (restrictions budgétaires, suppressions de postes) et qui pensent pouvoir jouer des espaces d'incertitude inhérents à l'existence d'une double tutelle. Enfin un troisième groupe de dirigeants d'établissements, qui voit dans l'espace occupé par l'Education Surveillée, une menace de nature à troubler les bonnes relations entretenues avec les magistrats pour enfants et la hiérarchie judiciaire, envisage d'inonder de documents le service de contrôle des établissements de cette administration de manière à rendre tout contrôle inopérant (ce service ne comprend que 3 agents et a en charge 5 départements)⁴³.

Du côté de la direction de l'administration sociale départementale, l'intervention de l'Education Surveillée est rejetée à l'aide d'arguments nouveaux. On tente de positionner le rapport de force sur le terrain le plus propice (i.e. sur le terrain du capital bureaucratique mesuré au budget et au nombre d'agents et non plus sur le terrain du capital éducatif). L'action de l'administration déconcentrée n'est admise que si elle apporte des moyens budgétaires (« on ne peut travailler ensemble que si on unit nos moyens »). Cette proposition étant faite, on constate aussitôt que « l'Education Surveillée n'a pas les moyens d'appliquer le décret ».

L'application ou la non application de la règle de droit n'est envisagée que comme la résultante d'un rapport de force entre les deux bureaucraties. On préjuge du résultat de cette confrontation puisqu'il semble impossible d'admettre que l'Education Surveillée prenne à elle seule des initiatives (« ils n'ont pas d'intérêt à jouer en force, sinon ... »).

Les deux exemples développés dans cette première partie montrent comme le droit d'entrée dans un champ, fut-il un champ d'une politique publique, ne

se paie pas uniquement en monnaie juridique : les conditions d'efficacité du droit dépendent de facteurs qui lui sont extérieurs.

*
**

II. – LE DROIT ET LE JEU

Comme toute activité sociale, une politique publique est organisée autour d'un jeu, c'est-à-dire pour reprendre la définition du Robert que « cette activité est organisée autour d'un système de règles définissant un succès ou un échec, un gain ou une perte ». Toute la problématique de la seconde partie consistera à se demander dans quelle mesure le droit constitue ce système de règles susceptible de rendre intelligible la réalité de la production de cette politique publique.

Il ne s'agit pas pour autant de vouloir superposer la réalité juridique et la réalité sociologique, d'en mesurer les écarts ou d'en constater les éventuelles concordances au risque de tomber dans un sociologisme normatif.

Nous voudrions montrer comment et expliquer pourquoi le droit est peu utilisé en tant que procédure d'arbitrage des conflits (B) mais aussi la manière dont les acteurs sociaux jouent de sa force symbolique (A).

A) *L'usage performatif du droit*

Les capacités performatives des normes juridiques se révèlent particulièrement lorsqu'on étudie le droit contractuel. Il tient une place considérable dans les relations entre les différents groupes et institutions évoluant dans le champ. Des conventions lient les services privés à leur tutelle, les collaborations entre établissements aboutissent très souvent à la signature d'un contrat, la convention collective de 1966 des personnels de l'enfance inadaptée est au cœur des relations qui unissent les membres statutaires des associations et le personnel salarié.

L'importance numérique de ces conventions mais aussi la place qu'elles tiennent dans les débats entre acteurs ⁴⁴ s'expliquent parce qu'elles constituent un système de normes fait par et pour les acteurs du champ. Elles représentent un véritable droit interne devant organiser les interactions entre acteurs et qui marque indéniablement leur volonté d'autonomie.

Outre cette volonté, le droit contractuel est un instrument de diffusion idéologique. Les conventions sont l'occasion de faire agir des acteurs fictifs : les associations. Leur existence juridique ne correspond pas à une réalité sociologique empiriquement vérifiable. Derrière ces acteurs collectifs se profile une réalité beaucoup plus complexe faite de relations notabiliaires, de luttes pour la représentativité ou plus fréquemment une gestion corporative des établissements associatifs quand les membres des organes statutaires (Conseil d'administration, bureau), n'investissent pas suffisamment de temps et d'énergie dans leur mandat électif ⁴⁵. Pourtant l'existence juridique des associations

permet de faire apparaître le champ de l'A.S.E. comme un tiers secteur entièrement tourné vers la réalisation de ses buts proclamés et qui échapperait aux appétits de pouvoirs propres au secteur public et aux profits économiques inhérents au secteur privé⁴⁶. Les titres de la presse locale sont révélateurs de la prégnance de cette représentation faite de désintéressement et de don de soi : un article consacré à la présentation des activités d'une association est sous titré « un humanisme au service des jeunes », un second souligne « la chaleur humaine et l'imagination créatrice » qui animent telle autre association ainsi que « sa vocation de formation, de secours et de social ».

Les conventions sont aussi un moyen de réaffirmer la supériorité du secteur public. Elles placent artificiellement les établissements privés dans une situation de précarité puisque la concession de service public dont ils bénéficient est renouvelable périodiquement. Cette fiction juridique est toujours présente dans le discours des autorités publiques, elle permet de réaffirmer leur rôle dans la maîtrise du jeu, dans le choix de leurs partenaires et de marquer face à la précarité (juridique) des services privés l'indispensable présence des services publics, seuls acteurs du champ disposant de la durée entendue comme garantie de la continuité et de la cohérence des actions. L'attachement des responsables administratifs et politiques à ce discours⁴⁷ se comprend lorsqu'on sait que le capital accumulé au cours du temps par les différentes institutions en présence est un enjeu des luttes contemporaines. Pour les établissements privés dont certains occupaient déjà le terrain au début du siècle, le capital accumulé et souvent objectivé dans des ouvrages, des brochures ou des films retraçant leur histoire, est un moyen de légitimer leur position actuelle dans le champ. On note d'autre part une corrélation entre la durée de la présence des institutions sur le terrain et le capital bureaucratique actuel : les 5 établissements privés dont la présence sur le département est la plus ancienne (62 ans en moyenne contre 19 ans pour les 5 autres établissements dont l'ouverture est plus récente) se partagent 63 % des budgets alloués aux associations et 69 % des emplois. Dans ce contexte on saisit tout l'intérêt que les autorités publiques ont à diffuser la croyance dans le caractère temporaire de la présence des établissements privés : c'est un moyen de se positionner face aux services privés et en particulier vis-à-vis des plus puissants d'entre eux.

Le troisième aspect de l'usage performatif du droit contractuel réside dans sa capacité à devenir le support privilégié contribuant à faire exister la politique sociale du Conseil général.

Sur ce point, il est utile de revenir à la présentation de cette politique publique qui se donne à voir tout comme les politiques culturelles municipales « comme une série d'apports matériels consentis par des élus et des services à des producteurs (de biens éducatifs) en concurrence les uns avec les autres pour la vente du produit de leur activité en échange de ressources rares dispensées (par le Conseil général) »⁴⁸.

Pourtant, l'existence sociale d'une politique ne se réduit pas à ce jeu concurrentiel pour l'accès aux sources de financement. Elle fait l'objet d'inves-

sements discursifs et symboliques destinés à lui donner « signification et orientations »⁴⁹.

Le droit joue un rôle essentiel dans ce travail de mise en forme symbolique⁵⁰. Plus que des discours prononcés à la tribune de l'assemblée départementale, le plus souvent voués à ne toucher qu'un auditoire restreint, le droit contractuel est l'expression objectivée de la volonté des élus qui se matérialise dans un acte juridique. Se faisant cette expression échappe à son auteur, le contenu de la convention devient à la fois le support de la volonté des élus et de l'institution qu'ils représentent. La convention se transforme en acte d'institution qui « consacre »⁵¹ la volonté des porte-parole de l'institution légitimement chargés de répondre aux besoins sociaux et masque la complexité d'un processus décisionnel fait de conflits et d'alliances qui sont au principe de l'existence de cette convention et plus largement de la politique publique.

Tout se passe comme si à travers la « tentation procédurière »⁵², en formalisant les relations entre les acteurs, les élus tentent de s'imposer comme acteurs à part entière du champ de l'A.S.E. et font exister la politique publique en énonçant les règles du jeu.

Pour un conseiller général, signer une convention c'est affirmer symboliquement sa présence sur ce segment du champ du pouvoir politique. C'est aussi le moment privilégié de l'existence de la politique, elle existe « physiquement » le jour de la signature par la présence des « décideurs » (élus, fonctionnaires). C'est l'occasion de montrer que la politique publique est « le produit d'un processus politique et d'un processus administratif »⁵³, que les élus agissent et qu'ils font des choix. Les conventions, souvent citées par les élus à l'appui de la présentation de « leur politique », sont une occasion de présenter de façon cohérente et rationnelle un ensemble d'actions dont le seul point commun réside dans l'appartenance à la même ligne budgétaire.

Une politique publique est aussi une « affaire de communication autant que d'action »⁵⁴, à ce titre la signature d'une convention est un investissement dont l'écu peut se prévaloir dans des documents édités par son assemblée, dans son journal électoral ou dans des articles de la presse locale. Cette mise en scène médiatique renforce le pouvoir symbolique de l'écu en diffusant la croyance dans l'effectivité de son pouvoir.

La signature d'une convention, n'est pas sans conséquence sur la représentation que se font les acteurs de la réalité sociale. C'est le constat qu'ont pu faire les responsables d'une association qui depuis 2 ans avaient créé un service, financé par le Conseil général, et destiné à mettre en place « un dispositif d'accueil, de consultation, de conseil et d'écoute spécialisée » au profit des élèves d'un certain nombre de collèges du département. Les responsables de ce service, peut être soucieux de légitimer cette victoire réalisée sur le terrain de l'Education nationale toujours peu ou prou vécue en concurrent, ont conclu avec l'inspecteur d'académie une convention légitimant cette situation de fait deux ans après les débuts de l'activité du service.

Une semaine après cet accord largement repris dans un quotidien local, on assiste à un mouvement revendicatif des assistantes sociales scolaires. Elles

dénoncent la convention par voie de presse et par des tracts distribués au personnel enseignant ⁵⁵. Quelques jours après ce mouvement le recteur décide de mettre fin aux activités de l'association au sein des établissements scolaires.

On voit à travers cet exemple la force symbolique du droit conventionnel et de sa publicité. L'intervention d'un service privé dans les établissements de l'Education nationale n'existe aux yeux des assistantes sociales qu'à partir du moment où elle est consacrée par une convention. L'usage du droit a un effet de création d'objet : en rendant possible une représentation de l'objet qu'il s'agisse d'une politique publique ou dans l'exemple évoqué d'une politique privée, le droit induit des conduites sociales qui « s'adressent non pas tant aux choses elles-mêmes qu'aux symboles de choses » ⁵⁶.

B) *Les conditions d'efficacité du droit comme moyen d'arbitrage des conflits*

La force du droit réside essentiellement dans sa capacité à rationaliser les conduites sociales. Cette loi générique s'affirme avec d'autant plus de vigueur lorsqu'on étudie une politique publique. L'A.S.E. n'échappe pas à cette règle, le droit prétend organiser « méthodiquement » les relations entre clients et producteurs sur le marché ainsi que les relations entre les agents du champ. Mais l'efficacité de ces dispositions législatives et réglementaires réside moins dans leur faculté d'imposer les règles régissant le jeu entre les spécialistes de l'Aide sociale que dans leur capacité à imposer un certain nombre de croyances qui sont au principe de l'existence de la politique publique ⁵⁷.

L'étude des situations de crises met en évidence ces propositions.

Le recours au droit ne semble pas être un moyen privilégié pour arbitrer les conflits entre les acteurs du champ. C'est particulièrement vrai lorsque l'utilisation du droit impose une procédure devant les tribunaux : dans ce cas l'arbitrage du conflit par le droit équivaut pour les acteurs à renoncer à leur souveraineté en faisant appel à une institution qui n'est pas dans le jeu mais qui va imposer les règles du jeu ⁵⁸.

Si le recours devant les tribunaux est une procédure non utilisée au cours de ces 15 dernières années, l'usage du droit par les agents qui ont la maîtrise de l'outil juridique relève lui aussi d'un emploi limité.

Un texte de 5 pages du directeur de l'administration sociale départementale, largement diffusé auprès des responsables d'établissements et destiné à préciser « les rapports entre l'administration et les établissements sociaux », est très clair sur ce point. Ce document résume synthétiquement l'ensemble des pouvoirs de tutelle aux mains de l'administration décentralisée. Chaque fin de paragraphe est ponctuée par une référence à une norme juridique, il figure en annexe un extrait de la loi du 30-06-75. Pourtant, dans ce cadre juridique, le lecteur est surpris de trouver en fin de document la conclusion suivante : « dans ce contexte réglementaire précis, fouillé et contraignant, il apparaît tout à fait nécessaire que s'établissent, entre les établissements sous contrôle et l'administration, des relations de travail plus souples, permettant d'éviter autant que possible ce recours aux dispositions réglementaires ».

Cette réticence à utiliser le droit peut-être dans le cas évoqué ci-dessus, interprétée comme une simple déclaration d'intention de portée générale, non

suivie d'effets. Dans une situation conflictuelle opposant en 1982 le Conseil général et une association, on a pu observer le même phénomène. Il s'agissait d'un problème budgétaire, face à cette difficulté, les salariés de l'association menaient une campagne de presse contre l'assemblée départementale. Au cours de la session budgétaire de cette institution, les élus ont entendu le directeur de la DDASS leur déclarer qu'il avait demandé à ses inspecteurs de ne plus participer au Conseil d'administration de l'association en question ("... ils y sont injuriés. Je suis responsable de leur sécurité"). Le président du Conseil général après s'être lui aussi attaqué à l'association et s'être plaint que celle-ci fournissait aux élus des documents budgétaires « entachés d'erreurs », concluait ainsi son intervention : « Je serais en droit de demander que M. le Trésorier payeur général et M. le directeur départemental des Affaires sanitaires et sociales prennent la situation en mains ».

Le conditionnel employé par le détenteur de l'exécutif départemental est significatif : tout se passe comme si l'action juridique et l'usage du droit étaient subordonnés à certaines conditions.

En fait l'usage du droit est lié à un rapport de force favorable à l'utilisateur sur le terrain extra juridique. Chaque acteur (individuel ou collectif) en entrant dans un champ, importe avec lui des capitaux qui lui serviront d'investissement⁵⁹. Si toutes les espèces de capitaux n'ont pas cours dans ce champ⁶⁰, il semble que trois types distincts peuvent être investis avec quelques chances de succès⁶¹ : le capital éducatif, le capital bureaucratique et le capital social.

Toute utilisation de l'argument juridique ne pourra se comprendre que si elle est replacée dans le cadre des luttes auxquelles se livrent des agents sociaux disposant de capitaux dont la structure et le volume varient mais qui ont tous en commun de concourir après le même enjeu (i.e. le droit de parler et d'agir au nom de l'enfance en danger).

On peut tirer de ce schéma deux types idéaux de comportement :

1) Le droit est utilisé par défaut. C'est-à-dire que la faiblesse du volume total des capitaux investis est de nature à faire occuper à un acteur une position marginale dans le jeu ou à lui interdire dans l'avenir le droit de jouer. Cette situation est proche de celle décrite dans la première partie à propos de l'Éducation surveillée, nous n'y reviendrons pas.

2) Le droit est utilisé dans les interactions entre acteurs pour consacrer une position de force acquise grâce à des ressources que « la logique spécifique du champ juge pertinente »⁶².

Si on se place au plan des ressources bureaucratiques on constate que le seul contrôle approfondi⁶³ que l'administration ait exercé au cours de ces 10 dernières années s'est fait à l'encontre d'un établissement de prévention dont l'organisation interne ne correspondait pas à l'image de soi de la bureaucratie. Dans le champ de l'Aide sociale à l'enfance comme dans d'autres, l'idéal type weberien s'impose comme « le modèle de référence, la norme implicite »⁶⁴. Sur ce principe, l'établissement qui a subi ce contrôle « musclé » était déviant⁶⁵. Disposant de 15 salariés et de 2,7 millions de francs de budget annuel, il ne s'est jamais organisé autour d'un modèle hiérarchique : un

« coordonnateur » élu chaque année est chargé des tâches administratives ⁶⁶. On y refuse les appellations bureaucratiques (service, établissement) pour se qualifier de « club de prévention » ou d'« équipe de prévention ». On y dénonce le rapport bureaucratique que les concurrents entretiennent avec les clients (« nous avons un rapport différent avec les jeunes »). Le discours sur la compétence et le savoir faire professionnel cède la place à un climat de don de soi : c'est le seul service où l'on accepte le principe (mais uniquement le principe) d'une possibilité d'intervention de bénévoles auprès des enfants et des adolescents.

Le contrôle subi a quelque peu modifié les habitudes de ce service, il l'a amené à accroître son volume de capital bureaucratique, son rapport à l'environnement a changé. La représentation des besoins de la clientèle exprimée par cet établissement a été modifiée : on exprime plus oralement la « demande sociale » au hasard des rencontres avec les autorités de tutelle. Cette tradition orale a fait place à l'écrit indubitablement lié à la raison bureaucratique ⁶⁷, le service de secrétariat s'est étoffé, on a procédé à son informatisation.

Si, comme nous venons de le voir, le droit permet de consacrer une position de force, la réciproque de cette proposition est vraie. L'usage du droit ne se fera pas si le volume des capitaux dont dispose l'agent ne lui permet pas de s'assurer avec de fortes probabilités un succès.

C'est ce qui s'est joué au cours du conflit évoqué plus haut, entre le président du Conseil général et une association. Les responsables bénévoles de l'association avaient choisi le terrain du conflit en jouant de leur capital social ⁶⁸, capital « incarné » dans la personne de leur président, véritable notable au sens où l'entend J.P. Worms ⁶⁹, disposant de multiples positions de pouvoir locales et nationales dans l'A.S.E. et plus largement dans les différents espaces politico-administratifs départementaux. Dans ces conditions on comprend mieux les précautions oratoires du président du Conseil général prises avant son attaque frontale (« D'abord, il ne s'agit pas de l'association « Z », mais de l'un de ses services... Je m'expose par mes propos à des critiques, mais je le fais parce que, que voulez-vous, nous avons aujourd'hui une politique de rigueur qui doit être menée dans ce domaine là comme dans d'autres... », ainsi que le conditionnel assorti à l'évocation de l'usage du droit.

Les choses sont encore plus claires lorsque l'acteur légitimement investi d'une mission de contrôle, occupe une position dominée dans le champ. Le directeur du seul foyer dépendant du Conseil général, en poste depuis 1 an, s'est vu confier une mission de contrôle pédagogique de l'ensemble des établissements privés. Son établissement jouit d'une mauvaise réputation dont il est conscient : « mon établissement, si les collègues vous en ont parlé un peu, ils vous ont dit que c'était un foutoir, c'est un peu vrai. »

Le manque de capital éducatif ⁷⁰ de cette institution interdit à son directeur d'effectuer sa mission de contrôle pourtant juridiquement établie par un arrêté de l'exécutif départemental : « Avant de contrôler les autres établissements, il faut que le mien fonctionne bien ce qui n'est pas le cas... Tant que je n'aurais pas réussi à me faire admettre de mes collègues par ma compétence, je ne pense pas que j'irais mettre mon nez dans leurs affaires. »

L'étude de l'utilisation du droit comme moyen d'arbitrage des conflits montre à quel point cet usage dépend des rapports sociaux qui s'établissent entre les acteurs intervenant dans cette politique publique. Le droit apparaît comme un des moyens de consécration des rapports de force internes au champ. En conséquence les conditions d'efficacité de son usage seront à rechercher plus dans la qualité de l'usager que dans la légitimité juridique de ses prétentions.

*

**

Cette monographie permet, avec les précautions inhérentes à toute généralisation, de nous interroger sur l'efficacité de l'intervention des autorités publiques. Si on admet que les moyens mis en œuvre par les politiques publiques se réduisent à la définition du cadre d'action à travers les normes juridiques et à la mise en œuvre de moyens matériels et humains à travers les budgets, on peut douter de l'effectivité du premier de ces moyens.

L'application de toute norme juridique devra se confronter aux lois sociales régissant l'espace relativement autonome que dessine les contours de la politique publique et se plier aux exigences stratégiques des acteurs.

NOTES

1. Bourdieu (Pierre) : « La force du droit : Élément pour une sociologie du champ juridique », A.R.S.S. n° 64, 1986, pp. 3-19.

* L'analyse de la structure et des lois de fonctionnement de ce champ ne sera pas abordée ici, elle fait l'objet d'une thèse en cours de réalisation.

2. Bourdieu (Pierre) : « Quelques propriétés des champs » in Questions de sociologie ; Paris ; éd. Minuit ; 1984 ; p. 113.

3. Weber (Max) : Sociologie du droit ; Paris ; PUF coll. recherches politiques ; 1986 ; p. 163.

4. Les juges pour enfants engagent plus de 50 % des dépenses d'Aide sociale à l'enfance du département qui nous sert de terrain de recherche.

5. Aide sociale à l'Enfance.

6. Sur ce point, cf. Bourdieu (Pierre), 1986, art. cit.

7. Sur ces points voir les travaux du Laboratoire d'Anthropologie juridique de Paris I et notamment deux rapports réalisés sous la direction d'Etienne Le Roy.

- « La justice des mineurs en région parisienne », 1986

- « La conciliation Instance de règlement des litiges Enjeu professionnel et institutionnel », 1988 (non diffusés).

8. Le Roy Etienne ; 1988 ; *op. cit.*

9. Extraits d'entretiens réalisés par Saadia Yakoub et Malika Hamadi avec des mineurs délinquants ou bénéficiant d'une mesure judiciaire d'action éducative. Nous tenons ici à remercier particulièrement Etienne Le Roy et l'équipe de recherche du laboratoire d'Anthropologie juridique de Paris I qui ont mis à notre disposition les textes de ces entretiens.

- « Je connais beaucoup de délinquants et j'en connaissais à l'époque qu'avaient M. de C. comme juge des enfants et... y m'ont dit que quand y passent chez M. de C., c'est comme si y passaient chais pas moi chez la boulangère, chez le boucher chais pas tu vois, comme si c'était pas chez un juge quoi ! »

- « J'avais très peur parce que chez le juge, j'y allais pour la première fois de ma vie et je m'attendais à voir plusieurs personnes avec tout l'déguisement... mais ça m'a fait un choc, parce que j'ai vu en costume et j'm'attendais donc pas à le voir comme ça... et dans ma tête, j'me disais mais c'est pas possible, ça c'est pas un juge habillé en costard et tout... Y m'a dit : je suis je juge J... J'ai regardé et j'ai dit à ma mère t'es sûre que c'était un juge ? »

- « J'aurais pas y aller, j'imaginai l'juge habillé en robe, avec les trucs blancs, les manchettes et tout ça... et j'avais peur... comme au tribunal quoi, comme on voit dans les films... »

- « Enfin pour moi, un juge des enfants déjà, je voyais pas ça comme ça, je le voyais comme un magistrat... »

10. Lorsque le tribunal pour enfant statue en audience (pour la juridiction étudiée et pour les années 1985-1986-1987, le pourcentage des décisions prises en audience est respectivement de 16,6 %, 9,3 % et 14,9 %) il est intéressant de noter que le juge pour enfants est entouré d'asseesseurs qui sont des personnalités n'appartenant pas au monde judiciaire. Il est secondé par des non professionnels, la justice des mineurs se rapproche alors de la justice consulaire elle aussi dominée dans l'espace des positions judiciaires. Sur ce point voir Cam (Pierre) ; « Les Prud'hommes, juges ou arbitres ? » PFNSP, 1981, 209 p.

11. Voir sur ces points Le Roy (E.) ; 1988

12. La loi du 06-01-86 impose aux magistrats pour enfants, essentiellement pour des raisons financières, de revoir tous les 2 ans les meures éducatives qu'ils ont prises.

13. Bourdieu (Pierre), 1986, art. cit., p. 18

14. Les avocats sont perçus par les mineurs comme faisant partie intégrante du système répressif comme le montre cet extrait d'entretien :

- « Tout ce qui est juge, flic, CRS, avocat... j'aime pas » ou cet autre entretien où un mineur relate ses impressions ressenties à l'entrée de l'audience du tribunal pour enfants :

- « J'me souviens, y avait tout le monde autour de moi... là j'ai vraiment eu peur là... le procureur, les avocats, y avait du monde... »

15. Une estimation large aboutit au chiffre suivant : environ 3 % des audiences civiles se font en présence d'avocats.

16. Sur l'accès différencié à l'administration en fonction de l'origine sociale cf. Rangeon (François), « Le public face à l'administration », in *La Communication administration administrés*, CURAPP, 1983, pp. 61-94

17. Lafon (Hubert), Meyer (Philippe) : *Justice en miettes* ; Paris, PUF, Coll. « La politique éclatée », 1979, p. 52

18. Ceci est inséparable du taux de féminisation de la fonction qui atteint 50 %.

19. Extrait d'un débat organisé par une organisation de Travailleurs sociaux ; in revue *Espace Social*, numéro spécial « Compte rendu des Assises d'Amiens » 1982 ; p. 68.

20. Si la proximité sociale de deux champs d'activité se mesure au nombre de passages d'un champ à un autre, on peut dire que le champ judiciaire et le champ du travail social sont relativement proches. Sur les 36 candidats reçus au concours interne de l'Ecole Nationale de la Magistrature en 1987, 25 % venaient du ministère des Affaires sociales et du Ministère de la Justice, 11 % exerçaient une profession du travail social (assistant de service social, éducateur spécialisé), et 50 % des candidats venant du Ministère de la Justice étaient éducateurs de l'Education surveillée.

21. Pour une stratégie analogue des dominés dans l'espace judiciaire voir Wiewiorka (Michel) « Les magistrats et la défense des consommateurs », *Les temps Modernes*, n° 373/374, août, septembre 1984, pp. 273-297. L'auteur montre comment les problèmes de la consommation ont pu pénétrer l'espace judiciaire à la faveur de l'élargissement du recrutement social des magistrats et de la pression de l'aile gauche de la magistrature : c'est en effet le Syndicat de la magistrature qui a contribué à favoriser l'entrée du consumérisme dans le monde judiciaire. Un phénomène analogue pourrait aisément être démontré en ce qui concerne les juridictions de l'enfance, tant par la place accordée aux problèmes de l'enfance dans la revue du S.M. « Justice » que par le taux d'adhésion à ce syndicat chez les juges pour enfants (ce taux atteint 100 % sur notre terrain de recherche). Les couloirs du tribunal pour enfants que nous avons étudié sont tapissés d'affiches annonçant des colloques de travailleurs sociaux, des congrès des différentes sociétés savantes de psychanalyse ou du syndicat de la magistrature.

22. Cette saisie « à titre exceptionnel » représente selon les statistiques du tribunal pour enfants que nous avons étudié 34,1 % des mesures civiles ordonnées de 1981 à 1987. Dans le même tribunal, on constate que « les mesures provisoires prises en cours d'année » par le juge des enfants sont pour la période 1981/1984 à 17,5 % des mesures pénales et à 82,5 % des mesures civiles.

23. Plusieurs fonctionnaires du ministère de la Justice nous ont rapporté cette pratique fréquente mais difficilement quantifiable des magistrats pour enfants : ils ouvrent deux dossiers pour un même mineur, un dans une chemise verte en vertu de l'ordonnance de 1945, un dans une chemise rose en vertu des textes régissant la protection civile de l'enfant. Ils agissent en vertu du second dossier, le premier servant d'instrument de pression sur le mineur destiné à prévenir la récidive car n'oublions pas qu'il le classe comme délinquant avec inscription sur le casier judiciaire.

24. Qui gère au niveau national 91,8 % des mesures pénales. Source : avis de la commission des lois de l'Assemblée nationale, *J.O.A.N.*, n° 1739, 1983.

25. Les agents de l'Education surveillée reprochent aux magistrats de ne pas employer fréquemment les procédures pénales « le problème c'est qu'il y a des magistrats qui se sont assis sur les dossiers pénaux et vous avez des enfants qui sont suivis comme ça en milieu ouvert, qui coûtent un certain prix à la société et qui sont par ailleurs multirécidivistes parce qu'ils ne sont jamais confrontés à la réalité de leurs fautes ni à la sanction et encore moins à la réparation ».

26. Boltanski (Luc) : « L'espace positionnel : multiplicité des positions institutionnelles et habitudes de classe » ; *R.F.S.* 1973, pp. 15-16.

27. Un phénomène du même ordre a été décrit pour les médecins des services de protection maternelle et infantile (P.M.I.) qui abandonnent un capital de type médiéval pour accroître leur capital de type éducatif ; Bouchayer (Françoise) : *L'éducation à l'enfant - La professionnalisation de champ de la petite enfance et la profanisation du champ médical*. Th. 3^e cycle E.H.E.S.S., 1981, pp. 243 et suivantes.

28. Extrait d'entretien avec un juge pour enfants : « Le juge pour enfants s'adresse à des sujets, à des êtres humains et non pas à des faits comme les autres magistrats. »

29. Bourdieu (Pierre), 1986 : art. cit., p. 11.

30. Notons cette réflexion d'un avocat : « Les avocats sont mal à l'aise dans les tribunaux pour enfants, leur compétence en droit ne suffit pas, ils se sentent exclus dans un lieu où ils n'ont pas une parole crédible face aux spécialistes de sciences humaines... »

31. Ce type de colloque est fréquent. C'est l'occasion d'accroître les interactions entre les magistrats et professionnels de l'action sociale et de célébrer les enjeux de l'A.S.E.

32. La « thérapie familiale » est une discipline de « pointe » du champ de l'A.S.E. Elle fonctionne comme une « référence autarcique » qui est l'un des indices de l'autonomisation d'un champ. Sur ce point Bourdieu (P.) ; « Genèse et structure du champ religieux » ; *R.F.S.* ; XII ; 1971 ; pp. 303-304.

33. Le fait que le quatrième magistrat n'ait pas fait état d'un capital éducatif accumulé et qu'il soit d'ailleurs très peu intervenu dans les débats nous permet d'affiner notre problématique. Un entretien ultérieur avec ce magistrat nous a permis de restituer sa trajectoire dans le champ judiciaire : c'est un jeune magistrat qui, après avoir exercé pendant un an les fonctions de substitut, a été nommé juge des enfants depuis quelques mois. Il déclare : « Les éducateurs spécialisés m'ont fait remarquer que le juge devait être à sa place et qu'ils ne souhaitaient pas qu'il interfère dans leur travail. Ils attendent du juge qu'il dise la loi, qu'il rappelle un certain nombre de choses. » Effectivement il semble que ce magistrat ait une propension plus importante que ses collègues à utiliser des ressources discursives de type juridique. Tout se passe comme si les jeunes magistrats soucieux de leur carrière, étaient plus prédisposés à utiliser leurs ressources juridiques, réagissant à la Justice des mineurs en terme de « ghetto » dont il faut savoir « sortir » (Etienne Le Roy, *op. cit.*, 1986, p. 11) alors que leurs collègues plus âgés « sont plus sensibles au contact psychologique » (...)

34. Conseil communal de Prévention de la Délinquance, Conseil départemental de Prévention de la Délinquance, Commission départementale de la Maltraitance, Commission de Développement social des quartiers.

35. Une étude sur le thème « brûlant d'actualité » de l'enfance maltraitée montrerait ce que cette nouvelle division du marché de l'aide sociale doit à la stratégie conjointe de la Direction de l'Action sociale du ministère, des magistrats pour enfants et de certains établissements soucieux de créer une filière judiciaire de l'enfance maltraitée qui se substituerait à la filière médicale représentée en particulier par les services de Protection Maternelle et Infantile des D.D.A.S.S. décentralisées.

36. Ros (Jack) : « Une politique de l'éducation surveillée dans l'Essonne » ; *Union Sociale*, n° 343, 1984, pp. 55-56.

37. A titre d'exemple, l'éducation surveillée a distribué en 1987 environ 30 000 F de subventions aux établissements du département, le budget de l'aide sociale à l'enfance du Conseil général s'élevant la même année à 181 m/F.

38. Extraits d'entretien avec un directeur départemental : « L'Éducation surveillée est une administration qui est issue de la guerre, qui a été créée le 1-08-45, donc c'est une administration récente qui a été la réponse apportée par la résistance et par la libération au problème de l'enfance délinquante. » (Étant donné le succès remporté par l'ouvrage de Michel Chauvières dans ce secteur professionnel, il semble impossible que cette référence soit fortuite : dans l'esprit de ce directeur l'initiative privée est la réponse de Vichy. Sur ce point, Chauvières (m.) : *L'enfance inadaptée, L'héritage de Vichy*, Paris, E.S.F., 1980.)

« On est souvent les premiers au niveau de la pédagogie. Je prends des exemples peu connus : les appartements thérapeutiques qui sont pris en compte actuellement par le secteur sanitaire, notamment par les hôpitaux psychiatriques, et bien ces appartements ont été développés par l'Education surveillée à partir des années 1967... il y a un certain nombre de choses comme ça qui nous font accumuler une pratique, un savoir faire en fin de compte... »

« Ce qu'il faut savoir aussi, c'est qu'à l'Education surveillée on est tous éducateurs. Au départ on est tous éducateurs, puis on peut devenir chef de service, directeur, directeur régional. On est les seuls fonctionnaires français à avoir une carrière linéaire, sans possibilité de rentrer... on peut être commissaire de police parce qu'on a eu le concours... on ne peut pas être directeur de l'Education surveillée parce qu'on a passé le concours », « dès 1952, il y a eu une école d'éducateurs de l'Education surveillée ».

39. Extrait d'entretien avec un directeur départemental : « Moi, dès 1973, je mixte un foyer de garçons avec notamment des expériences de sexualité libre en prenant des filles prostituées, des malades mentaux, des enfants qui sortaient de prison, etc. »

40. Extraits d'entretien avec des directeurs d'établissements associatifs : « C'est une équipe jeune qui a besoin d'expérimenter », « Ils ne sont pas très fiables », « sans pour autant casser du fonctionnaire, je me pose des questions parce que j'ai vu les gens travailler... », « on est entre professionnels, ce n'est pas de l'amateurisme charitable ».

41. Extraits d'entretien : « Alors pourquoi on est en désaccord avec la D.D.A.S.S. décentralisée ? C'est parce que moi quand je rentre dans un établissement je ne suis pas un inspecteur, moi mon discours est un discours éducatif. Je parle aussi d'équilibre financier et de réduction des coûts. Je parle de tout ça parce que j'ai dû apprendre ce qu'était un équilibre financier mais il n'empêche que mon discours est un discours pédagogique, un discours rééducatif. »

12. *Ibid.* : « Moi je dis aux responsables associatifs : que vous le vouliez ou non, moi je représente la puissance publique, et la puissance publique nationale. La Justice c'est un acte régalien de l'Etat, un pouvoir d'Etat, je représente ça... et que vous le vouliez ou non, je suis une tutelle, car je regrette, j'ai un décret qui le dit... » A propos du décret du 14-1-88 : « Ce texte nous pose juridiquement dans des fonctions, il nous officialise. »

43. Cette stratégie s'accompagne d'une remise en cause de la légitimité de l'intervention de l'Education surveillée comme le montre ces extraits d'un entretien avec un dirigeant associatif qui ne comprend pas ces velléités de tutelle : « puisque c'est le Conseil général qui finance ».

L'illégitimité de l'intervention administrative est justifiée par son défaut de capital éducatif : « un décret n'est pas un motif suffisant pour les laisser exercer leur tutelle... ils ne connaissent pas les dossiers, ils n'ont jamais été pris au sérieux par les responsables départementaux. »

44. On pense aux deux années qui ont suivi le transfert des compétences de l'Etat vers les départements où les problèmes de la Convention collective de 1966 et la renégociation de certaines conventions entre les conseils généraux et les associations ont constitué le principal thème des débats dans les revues professionnelles.

45. On peut citer le cas d'une association gestionnaire d'un établissement dont le directeur de l'administration départementale se plaint de n'avoir rencontré un représentant qu'une seule fois en 10 ans ou le cas de ce président d'une importante association qui gère 6 établissements et services mais qui ne connaît ni le nombre de salariés qu'il emploie ni le budget de son association.

46. Sur ce point Chevallier (Jacques) : « L'association entre le privé et le public » ; *R.D.P.*, 1981, pp. 899-915.

47. Entretien avec le président de la commission des affaires sociales du Conseil général : « Nous signons avec les associations des conventions de service public. On leur dit : nous vous confions des enfants, vous devez en faire ceci ou cela... Il s'agit de conventions annuelles renouvelables par tacite reconduction, c'est-à-dire qu'on veut les dénoncer si on s'aperçoit que quelque chose ne va pas. »

48. Friedberg (Erhard), Urfalino (Philippe) : « Les municipalités et la culture » ; *Esprit*, mars 1984, p. 67.

49. Lehingue (Patrick) : « La place des politiques sociales dans le débat politique local », article à paraître.

50. C'est ainsi que commentant le changement de régime juridique du seul foyer public du département, qui passe du statut d'établissement public sous la dénomination « Foyer de l'enfance » à une gestion en régie sous l'appellation « Service d'accueil et d'hébergement de l'enfance », le président de la commission des affaires sociales du Conseil général a pu nous faire ce commentaire : « Nous avons changé le nom parce que nous voulons changer de politique. »

51. Bourdieu (P.) : « Les rites comme actes d'institution » ; *A.R.S.S.* n° 43, 1982, pp. 58-63.

52. Friedberg (E.), Urfalino (P.), art. cit., p. 69.

53. Friedberg (E.), Urfalino (P.) : *Le jeu du catalogue* ; La Documentation Française, Paris, 1984, p. 15.

54. *Ibid.*, p. 14.

55. L'argumentation de ces tracts est révélatrice des clivages entre les personnels des administrations publiques et privées. Outre la rupture public/privé qui renvoie à la distinction intérêt général/intérêt particulier et dont la dimension rhétorique n'est pas à négliger, on voit poindre la distinction statistiquement vérifiable entre les assistants sociales qui travaillent majori-

tairement dans le secteur public (Education nationale et services sociaux décentralisés) et les éducateurs spécialisés qui sont à plus de 90 % salariés d'établissements associatifs. Tout se passe comme si le clivage public/privé se superpose à un clivage corporatif savamment entretenu par les écoles de formation entre les assistantes de service social et les éducateurs spécialisés. C'est ainsi qu'un tract du S.G.E.N.-C.F.D.T. est rédigé : « L'association X, subventionnée par le département, va assurer des missions qui sont dévolues par les textes ministériels aux assistantes sociales scolaires... L'Education nationale préfère négliger ses propres services et personnels pour offrir sur un plateau un créneau à une association en perte de vitesse et de clientèle... Notre disponibilité ayant considérablement diminué, les éducateurs peuvent désormais occuper le terrain... »

56. Backo (Bronislaw) : *Les imaginaires sociaux : mémoires et espoirs collectifs* ; Payot, coll. Critique de la politique, 1984, p. 24.

57. Il ressort de la lecture de ce cadre juridique la réaffirmation de trois principes :

a) Les politiques sociales sont des politiques « publiques », c'est-à-dire qu'elles sont juridiquement impulsées, organisées et contrôlées par des autorités publiques (loi du 30-06-75 modifiée le 06-01-86).

b) Les politiques sociales sont réalisées dans l'intérêt des clients des services sociaux, ce sont ces clients qui en sont les bénéficiaires exclusifs (loi du 06-06-84 et décret du 25-08-85 relatifs aux droits des familles dans leurs rapports avec les services chargés de la protection de la famille et de l'enfance).

c) Les politiques sociales sont efficaces, elles ont une capacité de changement social dont on peut mesurer les effets (la loi du 06-01-86 impose que les établissements et services fournissent à l'administration des moyens d'évaluation des actions conduites).

58. C'est ce qu'exprime Jean Rivero au cours d'une journée d'étude organisée par une fédération associative et ayant pour thème « Les voies de contentieux » : « Le vieux juriste que je suis devrait vous dire – le droit, le droit – il vous dit exactement le contraire, essayer de négocier, de faire intervenir une personnalité politique ayant un certain poids à l'égard de l'organisme avec lequel vous êtes en difficulté. » Rivero (Jean) : « Les voies de contentieux », *Union Sociale*, n° 342, mars 1984, p. 11.

59. Sur ce point, Gaxie (Daniel), Offerle (Michel) Birnbaum (P.), *Les élites socialistes au pouvoir*, P.U.F., 1985.

60. Les types différents de capitaux placeront leurs détenteurs dans des positions différentes dans la structure du champ.

62. Boudieu (P.), Delsaut (Yvette) : « Le couturier et sa griffe : contribution à une théorie de la magie » ; *A.R.S.S.*, n° 1, 1975, p. 7.

63. Par contrôle approfondi nous entendons l'arrivée par surprise dans les locaux de l'établissement d'inspecteurs de l'A.S.E. qui contrôlent pendant plusieurs jours l'intégralité des documents comptables ainsi que l'emploi du temps des éducateurs et l'effectivité de leur travail.

64. Chevallier (Jacques) : *Science administrative* ; P.U.F., 1986, coll. Thémis, p. 311.

65. Un éducateur de ce service à propos du contrôle : « C'était dur, mais c'est un mauvais moment à passer. C'est quitte ou double parce que je crois que si il y avait une petite erreur, on l'aurait pardonnée à d'autres établissements mais pas à nous... »

66. Cette particularité vaut à cet établissement succès d'estime teinté de suspicion chez ses concurrents « Les agents de "A"... je les aime bien... il faut que vous alliez les voir, ils sont spéciaux mais ils font du bon boulot. Vous verrez, c'est folklorique. » (Directeur d'un service de taille équivalente.)

67. Extrait d'entretien avec le « coordinateur » de ce service : « La prévention est l'activité la plus contestée, elle n'est pas quantifiable sur son efficacité. A la question : avez-vous évité à des jeunes d'aller en prison ? Bien sûr on peut toujours dire oui... C'est souvent ce genre de question qu'on nous pose. Pour obtenir la reconnaissance de notre compétence, on s'est ensuite attaché à donner des chiffres. Le nombre de jeunes touchés par des demandes, le nombre de jeunes qui ont trouvé du boulot, le nombre de démarches effectuées. Toutes ces choses-là sont maintenant marquées quantitativement. »

68. Ils avaient entre autre contacté des conseillers généraux appartenant à tous les groupes politiques représentés au sein de l'assemblée départementale. Ceux-ci ont défendu publiquement l'association au cours du débat. Sources : procès-verbaux des débats du Conseil général et du bureau de l'association.

69. Worms (Jean-Pierre) : « Le préfet et ses notables » ; *Sociologie du travail*, 8 (3), 1966, p. 249-276.

70. Qui se vérifie si on compare le pourcentage de diplômés chez le personnel de cet établissement à celui des autres établissements. Il est moins souvent diplômé ou possède des diplômes dont le prestige éducatif est moins important (moins de psychologues, moins d'éducateurs spécialisés, par contre plus d'éducateurs de jeunes enfants et d'auxiliaires puéricultrices, les ouvriers d'entretien font fonction d'éducateurs techniques auprès des adolescents sans emploi).