

**POLITIQUES PUBLIQUES ET CRIMINALITÉ**  
**QUELQUES HYPOTHÈSES POUR L'ANALYSE DE LA**  
**CONSTRUCTION DES POLITIQUES PÉNALES**

PAR

Stéphane ENGUÉLÉGUÉLÉ

*Allocataire de recherche-moniteur*  
*CURAPP-CNRS*

Il est exceptionnel qu'un politiste s'intéresse aux questions de justice en général et aux politiques pénales en particulier ; il s'agit d'un domaine de recherche peu exploré par la science politique qui ne s'y est pas encore explicitement intéressée. Pourtant, c'est dans la mise en forme des politiques pénales que l'on voit le mieux se dessiner et se décliner les conceptions de l'ordre social et les stratégies préconisées par différents acteurs pour garantir la sécurité des personnes et des biens, donc pour conjurer la criminalité et la délinquance que l'on peut analyser comme des formes déjà anciennes de désordres. L'institutionnalisation d'une justice publique au fur et à mesure du renforcement de l'État s'accompagne, on le sait, de la modification de l'attitude classique à l'égard des délinquances qui sont désormais vécues, non plus comme des atteintes aux intérêts particuliers et à des prérogatives privatives, mais comme des contestations inadmissibles de l'autorité étatique : l'ordonnance royale de 1670 rédigée à l'instigation de Colbert systématise la procédure criminelle de l'Ancien Régime en la conformant au système dit de "l'inquisitoire", scellant ainsi pour l'avenir, le cadre de l'action étatique contre les désordres criminels. Ces transformations interviennent dans un contexte

---

\* Cet article reprend en les synthétisant, les grandes lignes d'une communication faite dans le cadre du Séminaire annuel de l'Institut d'Histoire du Temps Présent (IHTP) (Justice et politique) le 29 janvier 1996. Je tiens à remercier Monsieur le Professeur Jacques Chevallier et Monsieur René Lévy (Ministère de la justice CESDIP-CNRS) pour leurs lectures attentives et leurs précieux conseils. Ma reconnaissance va aussi à Alain Bancaud (IHTP-CNRS) et Anne Boigeol (IHTP-CNRS) sans lesquels cet article n'aurait pu voir le jour.

d'importants bouleversements politiques qui contribuent à la transformation des perceptions du crime et des pénalités : un pouvoir politique émerge et se constitue en centre ; il délègue à des juges le soin d'administrer la justice pénale et les représentations sociales de la justice et de la peine se modifient ; comme l'expliquent les professeurs Merle et Vitu, la peine n'est plus seulement la réparation d'un préjudice souffert par la victime, elle revêt un caractère officiel et la "vengeance publique l'emporte sur la vieille idée de vengeance privée"<sup>1</sup>. La vocation de la répression pénale est bien d'organiser la réaction pénale contre la criminalité. Il y a cependant quelque chose d'ambigu à vouloir poser dans les termes où on l'a fait, le thème même de cette communication. D'abord, peut-on raisonnablement concevoir l'administration de la fonction de justice comme renvoyant à un domaine "ordinaire" de l'action publique ? Ensuite, pourquoi parler d'"hypothèses" au pluriel puisque le propos se situera à l'intérieur du paradigme des politiques publiques et, peut-on en parler au singulier sans légitimer une espèce d'"exclusivisme disciplinaire" que récuse précisément la connaissance du pénal ? Enfin, jusqu'à quel point est-il légitime d'appliquer ce paradigme aux politiques pénales ? Jusqu'à quel point peut-on, en d'autres termes, considérer les politiques pénales comme des politiques publiques ordinaires ? On peut lever ces quelques points équivoques en explicitant avant tout, notre angle d'attaque.

Une politique publique se caractérise par cinq traits distinctifs. D'abord, l'existence d'un contenu, c'est-à-dire le résultat concret du travail gouvernemental dans le secteur considéré (*output* ou *outcomes*). Ensuite, des éléments de décision imposés par les acteurs gouvernementaux. La politique publique désigne aussi une stratégie globale, un cadre général pour l'action publique. Elle a des incidences en termes d'impacts sur un public constitué d'assujettis. Enfin, les actes qui constituent la politique publique visent à atteindre des objectifs, à mettre en œuvre des valeurs ou à satisfaire des intérêts<sup>2</sup>. Ainsi entendue, une politique publique réfère à tout ce que les acteurs publics décident de faire ou de ne pas faire<sup>3</sup> ; c'est la constellation d'actions et de non-actions qui constitue la substance de l'activité des autorités investies des prérogatives gouvernementales (art 20 de la Constitution) et de la puissance publique.

Pour bien la cerner, il faut opter pour une conception dynamique et extensive de la politique pénale : c'est le réseau de décisions et d'actions concrètes, qui dynamisent le réponse pénale au phénomène criminel ; c'est une modalité d'expression de la politique criminelle<sup>4</sup>, comme le droit civil, le droit adminis-

1. Merle (R.), Vitu (A.), *Traité de droit criminel*, Cujas, 1984.

2. Thoenig (J.-C.), "L'analyse des politiques publiques", in : Grawitz (M.), Leca (J.), *Traité de science politique*, P.U.F., 1985, volume 4, p. 12 et s.

3. Sur la notion de "non-décision" dans l'étude des politiques publiques voir Bachrach (P.), Baratz (M.), "Decision and non-Decision : a analytical Framework", in : *American political Review*, 1963, n° 57, pp. 623 et s.

4. Voir sur le concept de politique criminelle, Lazerges (C.), *La politique criminelle*, P.U.F., collection Que-sais-je ? 1983 ; cf. aussi Delmas-Marty (M.), *Les grands systèmes de politique criminelle*, P.U.F., Collection droit privé, 1992.

tratif, ou les droits spécialisés, qui participent tous à la canalisation des comportements contraires à l'ordre social. La politique pénale réfère aussi à un système de rôles donc d'actions, qui s'articulent et interfèrent ; ce sont "*l'élaboration de la norme pénale, la prévention des infractions, la recherche des auteurs des infractions, la poursuites de ces auteurs devant le juge, le jugement des délinquants, l'exécution de la peine qui est pour l'essentiel confiée à l'administration pénitentiaire*"<sup>5</sup>. Elle serait ainsi constituée d'un jeu complexe d'actions, qui ont pour but ultime le traitement pénal du phénomène criminel au sens large.

L'objet de cette contribution sera de repérer, à la lumière des débats récents sur les modes d'analyse de l'action publique, les modèles théoriques de science politique et de sociologie susceptibles de rendre compte de la construction des politiques pénales. On proposera par ailleurs, pour étudier le déroulement du jeu politique autour de l'enjeu de la répression pénale, une grille d'analyse mobilisant des conclusions suggérées par la sociologie historique appliquée à l'étude de la création de la loi pénale<sup>6</sup>.

### I - L'INVENTAIRE DES GRILLES D'ANALYSE

Le champ des politiques pénales a longtemps été dominé par les paradigmes fonctionnalistes<sup>7</sup> ; dans les analyses conduites sur ce type de problématiques, la construction des politiques pénales manifeste la place centrale de l'État dans le fonctionnement du système politique et l'exercice de la répression pénale ; elle mesure l'aptitude des autorités publiques à répondre de manière optimale aux stimuli émanant de la société. On recherche ici ce qui a déterminé les pouvoirs publics à agir, au risque de cantonner l'analyse à la reconstitution souvent anecdotique des processus ; celle-ci confine alors à "*une simple histoire des intentions, des volontés et des actions rationnelles des responsables, liées à des incitations ou à des freins externes et contextuels ou idéologiques*"<sup>8</sup>. Cette grille d'analyse s'appuie souvent sur le postulat de l'ins-

5. Aguila (Y.), "La politique pénale est-elle une politique publique comme les autres?", in : R.A., 1993.

6. Par exemple Lévy (R.), "Quelques réflexions à propos d'une recherche socio-historique sur la détention avant jugement (loi du 14 Juillet 1865)", in : Robert (Ph.) (Ed), *La création de la loi et ses acteurs. L'exemple du droit pénal*, ONATI Proceeding, 1991, p. 35 ou Robert (Ph.), "La détention avant jugement : deux siècles de débats législatifs (1789-1989)", in : Robert (Ph.) (Dir.), *Entre l'ordre et la liberté, la détention provisoire. Deux siècles de débats*, L'Harmattan, 1992, p. 7. Aussi Robert (Ph.), "La création de la loi pénale", in : *Problèmes actuels de science criminelle*, vol. VI, 1991, p. 71.

7. Voir Lascoumes (P.), "Pluralité d'acteurs, pluralité d'actions dans la création contemporaine des lois", in : *Acteur social et délinquance. Études en hommage à C. Debuyst*, Liège, Bruxelles, Mardaga, 1990, notamment p. 151.

8. Pollet (G.), "Analyse des politiques publiques et perspectives théoriques. Essai de modélisation à travers l'exemple des politiques de retraite", in : Faure (A.) et alii, *La construction du sens dans les politiques publiques. Débat autour de la notion de référentiel*, L'Harmattan, collection Logiques politiques, 1995, p. 28.

trumentalisation de la répression pénale au profit d'un "ordre moral" ou d'une représentation inégalitaire des rapports entre les classes sociales. Les travaux récents de sociologie du droit ont permis de découvrir la richesse des processus de "criminalisation primaire"<sup>9</sup> ; il s'agit d'une séquence décisive de la stratégie politique en matière pénale ; c'est à l'occasion des choix dont elle est l'enjeu que s'expriment ou se manifestent les conflits de rationalités, et que sont hiérarchisées les valeurs portées par les différents acteurs, qui rivalisent pour orienter les principes d'action en matière criminelle dans des directions nouvelles. Les processus de construction des politiques pénales dont la criminalisation primaire est une séquence ne peuvent donc pas être approchés de manière "positiviste et unilatérale"<sup>10</sup>, c'est-à-dire comme procédant d'une génération spontanée de phénomènes, que l'observation du travail législatif permettrait d'identifier et de reconstituer : il y a du pouvoir dans la définition et la mise en forme des choix de politique pénale ; mieux, la politique pénale est un "construit" qui s'édifie dans un jeu complexe d'interactions à l'intérieur d'un ordre déterminé.

On peut analyser la construction des politiques pénales en partant de trois présupposés : 1 - inscription de l'action des autorités publiques dans le flux continu du travail politique ; 2 - inscription de l'action publique par rapport aux jeux de pouvoir autour des enjeux de la répression pénale<sup>11</sup> ; 3 - focalisation de l'analyse sur les dynamiques sociales complexes dont la politique est le résultat. Ces postulats correspondent à deux types d'approches qui ont en commun de s'opposer aux analyses unilatérales : des approches en termes de marché, de référentiel et de réseaux d'une part (A) et des analyses en termes de stratégies et de régulation, inspirées de la sociologie des organisations d'autre part (B).

### *A) Marché politique, référentiels et réseaux d'action publique*

L'analyse des politiques pénales à partir de la problématique du marché politique suppose l'existence d'un "espace politique" relativement autonome par rapport au reste de la société, et dont les politiques publiques seraient le résultat des interactions (1). Les schémas néo-pluralistes, plus critiques retra-

9. Par exemple Robert (Ph.), "De la «criminologie de la réaction sociale» à une sociologie pénale", in : *L'année sociologique*, 1981, vol. 31, p. 253. Voir aussi Faugeron (C.), "Prisons et pénalités : de la pénologie à une sociologie des politiques pénales", in : *L'année sociologique*, 1985, vol. 35, p. 115.

10. Lascoumes (P.), *op. cit.*

11. Sur le concept d'enjeu politique voir par exemple, Edelman (M.), *Pièces et règles du jeu politique*, Le Seuil, collection La couleur des idées, 1991 ou Garraud (P.), "Politique nucléaire et mobilisation : tentative de constitution d'un enjeu", in : *Revue française de science politique*, 1979, p. 448 ; aussi Garraud (P.), "Politiques nationales : l'élaboration de l'agenda", in : *L'année sociologique*, 1990, n° 40, pp. 17 et s. On peut aussi lire Mény (Y.), Thoening (J.-C.), *Politiques publiques*, P.U.F, collection Science politique, 1994, pp. 169 à 174.

duisent la notion d'“autonomie du politique”, en envisageant les processus politiques par rapport à l'action des forces sociales et des groupes plus ou moins organisés, qui essaient d'exercer une influence directrice sur les choix publics (2).

### *1- La construction des politiques pénales et le “marché politique”*

Cette approche fait des choix de politique pénale, les produits des conflits qui structurent le “marché politique” ; car, dans tout régime de démocratie représentative, le politique se définit “comme un espace transactionnel régi par la compétition politique l'enjeu démocratique consistant à faire prendre en charge par un gouvernement représentatif les utilités individuelles”<sup>12</sup> ; par analogie avec le fonctionnement du marché économique, le marché politique est considéré comme le lieu de la confrontation entre des offres et des demandes politiques ; les procédures de participation politique (votes, pétitions, référendums...) constituant des formes de l'échange politique entre les représentants et leurs mandants : par son vote, l'électeur-consommateur qui a accepté de renoncer à son “self-interest” en le déléguant à un représentant, sanctionne ce dernier ; voter c'est manifester son adhésion à un produit politique (un discours, un programme, une politique) ; exposés à la sanction d'une défection de leurs soutiens, les élus sont contraints d'offrir des biens ou des prestations politiques originales sur le marché ; entrepreneurs concrets, les décideurs politiques veillent à l'adéquation parfaite entre les produits offerts et les demandes sociales. Les politiques publiques sont ainsi des produits “fabriqués” dans le cours de la compétition politique, à l'usage interne des offreurs (qui doivent se différencier les uns des autres et songer à la réélection) et à la destination des consommateurs de biens politiques.

Les politiques pénales refléteraient alors la lutte entre les organisations politiques et à l'intérieur des partis, pour la conquête ou la consolidation de positions de pouvoir et la maximisation de soutiens<sup>13</sup> ; l'entrée d'un problème social dans l'agenda des autorités investies de la conduite des politiques criminelles dépend de la configuration du marché politique, et de la structure du rapport entre les électeurs et les représentants<sup>14</sup> ; on peut en déduire l'existence d'une influence structurante de “l'agenda électoral” sur “l'agenda public”<sup>15</sup>. L'abolition de la peine de mort en 1981 qui permet à Robert

12. Gaxie (D.), *La démocratie représentative*, Clés Montchrestien, 1993. Voir aussi pour une critique de ce modèle : Blérald (P.-A.), “Théorie du marché politique et rationalité des politiques publiques”, in : *Revue française de science politique*, 1991, p. 237.

13. *Ibid.*, p. 239.

14. Voir sur ce point Tullock (G.), *Le marché politique. Analyse économique des processus politiques*, Paris, Economica, 1978.

15. Cette influence structurelle de l'agenda électoral sur l'agenda gouvernemental renvoie, au fond, au “squeeze” qui caractérise la situation des professionnels de la politique. Différenciant sur les marchés politiques des produits politiques alternatifs pour s'assurer la victoire électorale, ils conquièrent sur ces mêmes marchés des ressources qu'ils pourront (ou devront) convertir ultérieurement, une fois parvenus au pouvoir ; mais ici, leurs marges de

Badinter de réaliser le “vieux projet radical” de faire de l’abolition un symbole de l’humanisation de la répression pénale, ne peut ainsi se comprendre sans la prise en compte de la place centrale de ce thème dans le débat électoral en 1981<sup>16</sup>. De la même manière, il faut rendre compte du mouvement législatif sécuritaire qui suit l’alternance politique de 1986, en le situant par rapport au contexte électoral de l’époque, marqué par une polarisation de la compétition politique autour des enjeux de sécurité et par la nécessité, ressentie à droite, de différencier aux yeux des électeurs conservateurs, un “style pénal de droite”, analysé à la fois comme étant différent et plus efficace que le “style pénal de gauche”. Annoncé par les travaux de différentes instances informelles de réflexion (Club 89, Club de l’Horloge) ou d’organisations professionnelles de magistrats<sup>17</sup>, le virage sécuritaire de 1986 est étroitement lié à la configuration de la compétition politique autour de la sécurité entre les acteurs politiques.

## 2 - Des néopluralismes

Il s’agit de grilles qui veulent dépasser la posture pluraliste classique, en réintroduisant la compétition politique par rapport aux processus de légitimation de l’ordre social et en mettant en évidence, la capacité d’influence d’acteurs individuels ou collectifs que la focalisation sur le marché politique risque d’occulter. La posture néopluraliste consiste en deux types d’approches. L’approche en termes de “référentiels” considère les politiques publiques comme des processus à la fois objectifs et subjectifs : objectifs en ce qu’ils existent par des objets sociaux concrets (lois, décrets, circulaires), et subjectifs en ce qu’ils sont indissociables de la “*construction d’un rapport au monde*”<sup>18</sup> (a). Cette première approche peut être croisée avec une autre démarche consistant à observer le travail public à partir de l’action des réseaux doctrinaux et cercles de sociabilité, qui sont des opérateurs peu visibles, mais dotés d’une puissante capacité d’intervention et d’influence sur les centres de décision (b).

---

(suite note 15) manœuvre sont réduites du fait qu’ils auront à affronter des groupes organisés et parfois mieux informés. Comme le montre bien J. Leca, “*il y a des logiques sociales et décisionnelles à l’œuvre dans les politiques gouvernementales mais, du fait de la combinaison des deux arènes (électorale et gouvernementale), elles se révèlent après coup et non sur le moment ni au stade des programmes présentés aux électeurs*”. Dans Leca (J.), “La «gouvernance» de la France sous la cinquième République. Une perspective de sociologie comparative”, in : d’Arcy (F.), Rouban (L.), *De la V<sup>e</sup> République à l’Europe. Hommage à Jean Louis Quermonne*, Presses de Sciences Po, 1996, pp. 347 à 348.

16. CESDIP, *Rapport scientifique 1992-1995*, p. 59.

17. *Raison pour la justice*, qui est signé du pseudonyme “Solon” est un ouvrage rédigé peu de temps avant l’alternance de 1986 par des magistrats APM proches des formations de droite et qui composeront l’essentiel du cabinet d’A. Chalandon à la Chancellerie ; on peut l’analyser comme le programme de la majorité en matière de sécurité et de lutte contre la criminalité.

18. Muller (P.), “Les politiques publiques comme construction d’un rapport au monde”, in : Faure (A.) et alii, *op. cit.*, p. 153 ; voir aussi Jobert (B.), “Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques”, in : *Revue française de science politique*, n° 42 (2), 1992 p. 219 et s.

a- L'analyse en termes de référentiel et la construction des légitimations de l'ordre pénal

Comme l'ont montré B. Jobert et P. Muller après L. Nizard dans ses travaux sur la planification, le référentiel est le processus social de définition du cadre de l'action publique ; toute politique publique suppose de fait une définition sociale de la réalité sur laquelle les autorités décident d'intervenir ; cette définition sociale de la réalité a une dimension performative : la définition produite a un effet de délimitation, de structuration de la réalité-objet de l'action publique, et de sélection des individus qui pourront intervenir dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique considérée. La production du référentiel passe par l'articulation des représentations et codes sociaux dominants, avec l'image sociale du secteur public sur lequel l'intervention politique est envisagée ; elle est donc indissociable de processus de médiation, intellectuels par essence, qui consistent dans l'imposition d'une "nouvelle vision du monde", par l'adaptation des valeurs sociales dominantes aux représentations construites du secteur. L'analyse par les référentiels permet d'identifier les "médiateurs", c'est-à-dire les opérateurs sectoriels qui sont à la pointe du travail de construction du référentiel, et de reconstituer pour mieux les comprendre, le télescopage et l'harmonisation des représentations sociales en conflit. Cette problématique est pertinente pour percevoir le lien qui peut exister entre les mutations culturelles à l'échelle de la société et les déplacements ou transformations des principes de l'action publique.

Dans l'étude des politiques pénales, l'approche en termes de référentiel suppose l'identification des acteurs du "milieu pénal", et entre eux, les opérateurs investis des ressources les plus efficaces (praticiens, professeurs de droit, syndicats, membres des cabinets et responsables d'administrations centrales)<sup>19</sup>, elle suppose aussi d'analyser les luttes autour des "visions du monde" à l'intérieur du secteur pénal et des arènes de prise de décision<sup>20</sup>. La recherche peut aussi porter sur la réception politique des référentiels produits en dehors du système politico-administratif, c'est-à-dire montrer comment une image sociale de la répression pénale produite sur le mode de la "privacy" (dans les cercles universitaires, par les syndicats...), atteint la dignité d'issue institutionnelle à un problème de répression pénale. La question posée au chercheur est d'identifier "le «milieu producteur de l'innovation», c'est-à-dire le ou les acteurs qui transforment l'évolution idéologique en choix politique"<sup>21</sup> :

19. Voir Lascoumes (P.), "Pluralité d'acteurs, pluralité d'action dans la création contemporaine de la loi", *op. cit.* pp. 156 à 160 ou Brusten (M.), Floercke (P.), "Reform and counter-Reform of the Pénal Demonstration Law", in : Robert (Ph.) (Ed), *La création de la loi et ses acteurs*, *op. cit.*

20. En ce sens mais en matière de droit social, Molitor (M.), "Le jeu des acteurs et la production de la norme : le cas des relations collectives de travail en Belgique", in : *Acteur social et délinquance*, *op. cit.*, p. 216 ; et en matière pénale Landreville (P.), "Acteur social et création de la loi", *ibid.*, pp. 193 à 193.

21. Muller (P.), *Le technocrate et le paysan*, Les Editions ouvrières, 1984, pp. 89-90.

on ne pourra comprendre la réforme pénitentiaire de 1945 sans prendre en considération l'effort d'innovation réalisé par les commissions de défense sociale et les nombreux acteurs qui, immergés dans le milieu doctrinal ou les arènes de prise de décision, gravitaient autour de la Commission Amor laquelle était investie de la mise en forme des nouveaux référents de l'action publique en matière criminelle<sup>22</sup>. D'une manière générale, l'analyse de l'humanisation de la politique criminelle entre 1945 et 1975 appelle la mise en évidence de l'action et de l'influence des réseaux de la défense sociale nouvelle, responsables de la construction de nouveaux modèles théoriques de réaction pénale. Ce type d'approches qui a pour point de départ l'étude des jeux autour des représentations de la réaction pénale peut donc déboucher utilement sur des analyses en termes de réseaux.

#### b- Les analyses en termes de réseaux d'action publique

Les approches en termes de réseaux viseraient à identifier la constellation de groupes et de cercles qui travaillent à la production de l'innovation en matière pénale ; elles permettent de reconstituer les dynamiques complexes, souvent informelles, au terme desquelles, d'un "milieu social particulier" émergent un ensemble de solutions immédiatement mobilisables dans la pratique. Cercles de réflexion, groupes restreints de recherche, sociétés savantes, associations diverses constituées sur le mode du "gouvernement privé"<sup>23</sup>, ils expriment l'existence de communautés épistémiques sur lesquelles les acteurs agissent, mais qui exercent aussi une influence sur eux<sup>24</sup>.

Il existe en France, au moins depuis 1945, deux courants pénaux opposés dont les thèses sont orientées et fortement enracinées dans le débat doctrinal. D'abord une tendance humaniste, qui conteste les solutions répressives ainsi qu'un recours systématique à la prison ; proches de la nouvelle défense sociale ou du courant plus contemporain de défense des droits de l'homme, les tenants de cette conception considèrent que la répression traditionnelle ayant échoué, il convient de rétrécir le domaine des solutions classiques (répression à vocation dissuasive ou neutralisante) et d'inventer des procédés nouveaux de réaction pénale, susceptibles de contribuer au reclassement des délinquants. Les partisans de cette lecture dénoncent les échecs de l'utopie curative de la détention et essaient de "provoquer par des thérapeutiques modernes, la «resocialisation» complète du prisonnier, c'est-à-dire sa conversion aux valeurs socioculturelles protégées par la loi pénale"<sup>25</sup>. Le délinquant est consi-

22. Voir notre tentative dans Enguéguélé (S.), "Le Préambule de la constitution de 1946 et la réforme pénitentiaire : esquisse d'un rapprochement", in : Koubi (G.) (Dir.), *Le Préambule de 1946. Antinomies juridiques et contradiction politiques*, P.U.F, 1996, p. 217.

23. Lakoff (S.), *Private Government*, Glenview, Scott Foreman and Co, 1973, p. 1 et s.

24. Warin (P.), "Les politiques publiques, multiplicité d'arbitrages et construction de l'ordre social", in : Faure (A.) et alii, *op. cit.*, p. 85.

25. Merle (R.), "Place respective des sanctions privatives et non privatives de liberté", *Rapport aux journées franco-roumaines de la Société de législation comparée*, 1981.

déré comme n'ayant pas intériorisé du fait de la singularité de son contexte et de sa marginalité, les normes de vie en collectivité ; il incombe alors à la société de le "responsabiliser"<sup>26</sup>. La solution au phénomène criminel réside dans l'application d'un traitement individualisé orienté vers la prévention ; elle ne serait pas dans l'enfermement, ni dans le recours à une répression inutilement brutale qu'on s'accorde à présenter comme criminogène ; l'enjeu est de "découvrir parmi les sanctions non privatives de liberté, des succédanés, des équivalents de la prison en tant que moyen de prévention individuelle de la délinquance"<sup>27</sup>.

Une tendance opposée préconise ensuite le renforcement de la répression et la systématisation du recours à la prison. D'inspiration néoclassique, les tenants de cette lecture manifestent un grand intérêt pour les procédures accélérées (comparution immédiate perçue comme une condition de la célérité de la répression) et un attachement viscéral à la prison considérée comme la solution idéale aux problèmes de protection de la société face à la criminalité. Ils est, de leur point de vue, indispensable d'"oser punir"<sup>28</sup>, à la fois pour défendre la société, mais aussi pour traiter les comportements criminels, lesquels illustrent une volonté délibérée de nuire en profitant des bénéfices que procure le crime. Les choix pénaux les plus efficaces sont ceux qui s'adossent à la dissuasion et à l'exemplarité qui conditionnent la certitude de l'application des peines prononcées par les tribunaux.

Qu'ils soient professeurs de droit, magistrats, avocats, personnels de l'administration pénitentiaire ou syndicalistes, les tenants de ces différentes conceptions sont organisés autour de cercles de réflexion ou d'associations, qui disposent de mécanismes autonomes de communication entre eux : les revues ou les colloques. Souvent proches des administrations centrales (en 1958 au moment de la réforme judiciaire, la totalité des directeurs d'administration centrale du ministère de la Justice sont correspondants de la *Revue de science criminelle*, organe de la section de science criminelle de l'*Institut de droit comparé de Paris*, ou de la *Société générale des prisons*), ils tiennent à la disposition du politique des schémas mobilisables dans l'action. C'est la reconstitution de ces groupes d'acteurs et des relations qui les lient au politique que les analyses en terme de réseaux permettent.

Les avantages de ces schémas pour l'analyse des politiques pénales sont nombreux. D'abord, ils ouvrent des perspectives intéressantes pour comprendre comment et où, en matière pénale notamment, la science rencontre le politique ; comment aussi, le "milieu pénal" interagit avec les cercles politiques, au-delà des oppositions politiques ou théoriques. Ils permettent ensuite de mettre en évidence l'importance des systèmes d'appartenance (et d'appar-

26. Ancel (M.), *La défense sociale nouvelle*, CUJAS, 1981, 3ème édition, p. 30.

27. Merle (R.), *op. cit.*

28. Soyer (J.C.), "Il faut oser punir", in : *Le Figaro*, 29 mars 1980.

tenance multiple) dans la structuration des préférences axiologiques des acteurs, et dans la formulation des principes et l'orientation des choix publics : l'individu peut être membre d'un ou de plusieurs cercles qui se caractérisent par un profil (la défense sociale nouvelle, les droits de l'homme), structurent ses actions et conditionnent ses choix. Ils permettent également de voir comment, dans un contexte ou un lieu déterminés (la chancellerie, les scènes médiatiques, les scènes universitaires), les différents cercles s'imbriquent, s'articulent, s'entrecroisent, s'affrontent<sup>29</sup>, coopèrent, neutralisent<sup>30</sup> ou sélectionnent certains enjeux. Enfin, elles incitent à reconsidérer les processus politiques à la lumière des spécificités des modes d'action publique en matière pénale ; la définition de la stratégie pénale ne passe pas toujours par le biais de mécanismes officiels, mais emprunte parfois des voies informelles. Les politiques pénales se construisent au fur et à mesure d'interactions entre les acteurs étatiques et des groupes plus ou moins organisés, émanant de la société civile ; ni les décideurs pénaux, ni les acteurs qui gravitent autour des systèmes décisionnels (groupes de pression, syndicats, communautés doctrinales, magistrats, experts...) n'agissent de manière absolument rationnelle : ils s'affrontent et coopèrent en ajustant leurs intérêts et jouent de leurs ressources en fonction de la nature des enjeux et de la configuration des affrontements doctrinaux (rapports entre les communautés épistémiques) et politiques (rapports entre les réseaux dans la magistrature, structure de la compétition entre les syndicats, configuration des enjeux politiques...).

Dans cette posture de type néo-institutionnel à laquelle l'analyse de réseaux conduit, il faut "accepter l'idée que l'État n'est pas complètement coupé de la société civile, et qu'il existe même de multiples interactions entre les cercles du pouvoir politique et des réseaux externes"<sup>31</sup>. Au fond, on peut, dans ce type de problématiques, adopter deux postures. On peut d'abord choisir de focaliser la recherche sur les mécanismes par lesquels les courants doctrinaux influencent les instances officielles de décision : l'enjeu est de montrer comment ces différents cercles participent de manière directe (par la présence de leurs membres à l'intérieur des cercles politiques) ou indirecte (par le biais de relais) à la construction des choix de politique pénale. On peut ensuite, de manière inversée, montrer comment la composition et l'intrication des différentes communautés doctrinales révèlent la plasticité des processus de

29. En ce sens les affrontements qui opposent partisans et adversaires de la loi "Sécurité et liberté" en 1980 par l'intermédiaire des journaux *Le Monde* et *Le Figaro* ; voir Cimamonti (S.), *Le processus d'élaboration de la loi Sécurité-liberté. Essai d'analyse sociologique*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 1983.

30. Par exemple les réactions des pénalistes français à la publication de l'avant-projet définitif de code pénal en 1978.

31. Pollet (G.), *op. cit.*, p. 41. Sur les analyses néo-institutionnelles voir par exemple March (J.-G.), Olsen (J.), "The New Institutionalism : Organizational Factors in Political Life", in : *American Political Review*, n° 78, 3, 1984 ; et des mêmes auteurs, *Rediscovering Institution*, New York, MacMillan, 1989 ; aussi Merrien (F.-X.), "État et politiques sociales : contribution à une théorie «néo-institutionnaliste»", in : *Sociologie du travail*, n° 3, 1990, p. 267 et s.

définition de la stratégie pénale, et mettre en évidence que le travail d'énonciation et de légitimation des choix en matière répressive doit à l'action de construits d'action collective "producteurs de réflexions"<sup>32</sup>.

### B) Stratégies, régulation et décision

Ces approches viseraient à identifier les "modes d'opérer" des autorités politiques dans la mise en forme des politiques publiques ; elles aideraient à reconstituer les arbitrages nombreux qui caractérisent la formulation des choix publics, spécialement en matière pénale (1). Cette approche s'adosse à une démarche particulière (2).

#### 1- Les présupposés

Les analyses stratégiques conduisent à présenter une politique publique comme un système d'action<sup>33</sup>, c'est-à-dire "un ensemble humain structuré qui coordonne les actions de ses participants par des mécanismes de jeux relativement stables et qui maintient sa structure, c'est-à-dire la stabilité de ses jeux et les rapports entre ceux-ci par des mécanismes de régulation"<sup>34</sup>. Dans ces schémas, si l'on récuse l'asservissement des "actions sociales" à un régulateur central, extérieur et supérieur, on ne postule pas moins qu'elles sont toujours "organisées" ; agencées autour de la construction de problèmes et l'invention de solutions pour les résoudre, elles "mettent en scène un ensemble interdépendant d'acteurs individuels et/ou collectifs, naturels et institutionnels qui sont en concurrence les uns avec les autres tant pour la définition des « problèmes » à la solution desquelles (ils peuvent) contribuer que pour l'élaboration des « solutions » qui seront apportées à ces problèmes"<sup>35</sup>. Ces dynamiques complexes opèrent dans le cadre d'un "espace social structuré", soumis à la régulation de mécanismes (formels ou informels) construits pour canaliser et organiser les échanges négociés ; ces mécanismes visent à rendre possible la coopération conflictuelle entre les acteurs de la politique publique.

32. En ce sens Kaluszynski (M.), "À l'origine des politiques pénales en France sous la III<sup>e</sup> République, un laboratoire de réflexion : la Société générale des prisons", in : *Philanthropie et politiques sociales*, Anthropos Historique, 1993, pp. 4-5 ou Melone (A.-P.), "Criminal Code Reform and the interest Group Politics of American Bar Association", in : Erika (S.) et alii, *The Politics of crime and criminal Justice*, Sage Publication, Beverly Hills, London, New-Delhi, 1985 ou Schwartz (L.-D), "Le projet de code pénal de l'American Law Institute", in : *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 1957, p. 37.

33. Voir Thoenig (J.-C), "L'analyse des politiques publiques", in : Grawitz (M.), Leca (J.), *Traité de science politique*, vol. 4, op. cit., p. 12.

34. Crozier (M.), Friedberg (E.), *L'acteur et le système*, Paris, Le Seuil, 1977, p. 246.

35. Friedberg (E.), *Le pouvoir et la règle : Dynamiques de l'action organisée*, Paris, Le Seuil, 1993.

Le propre de ces problématiques est de concevoir l'action publique par rapport aux jeux de pouvoir, aux interactions et aux conflits qui opposent certains "publics" dans des "contextes d'action"<sup>36</sup> déterminés (la Chancellerie, les commissions, les cercles universitaires...); elles mettent l'accent sur les mécanismes de coopération et d'intégration (arbitrages, décisions...) grâce auxquels les systèmes d'action publics peuvent se maintenir en équilibre.

## 2- La démarche en matière de politique pénale

Partant de la présentation de la politique pénale comme un "système social", il faut d'abord délimiter le contexte de l'action, c'est-à-dire "l'espace social de la politique pénale": identification des groupes d'acteurs et des institutions publiques concernés. Il faut ensuite approfondir la description de la configuration du système d'action par le repérage des ressources utilisées par les intervenants (expertise, position privilégiée par rapport à la Chancellerie, appartenance à un cabinet, à une commission...), les marges d'action dont ils disposent, leurs systèmes de représentation et les priorités (souvent contradictoires) qu'ils défendent. L'analyse peut aussi reconstituer les transactions, marchandages et arbitrages rendus par les autorités dans le cadre des arènes de prise de décision pour hiérarchiser les intérêts en présence<sup>37</sup>; car, comme le remarque P. Lascoumes, "*durant le processus (...) s'accomplit une sélection de l'intérêt à formaliser. Cette sélection peut se faire par voie de discrimination quand un intérêt est retenu au détriment d'autres, ou par voie de combinaison de différentes dimensions d'intérêts différents mais non contradictoires*"<sup>38</sup>. Il s'agit toujours pour les autorités publiques, de stabiliser les processus décisionnels en homogénéisant les différents intérêts en conflit: les autorités voient leur action soumise à la nécessité d'intégrer dans les choix qu'elles arrêtent, la volonté des groupes sociaux qui gravitent autour des instances de prise de décision; la décision publique peut alors s'analyser comme une modalité de "*l'énonciation d'intérêts particuliers*"<sup>39</sup>.

Cette posture est d'une utilité incontournable pour comprendre "ce qui se passe" à la Chancellerie lorsque se prépare une décision de politique pénale. Focalisant l'analyse sur les échanges entre les différentes directions centrales, les commissions d'étude, les hautes juridictions et le cabinet du Garde des sceaux, on se donne les moyens d'observer de manière empirique le travail collectif de mise en forme de la décision au fur et à mesure d'échanges soumis à l'arbitrage d'instances diverses; dans la majorité des cas, les grands arbi-

36. Friedberg (E.), "Les quatre dimensions de l'action organisée", in : *Revue française de sociologie*, 1992, vol. 33, p. 531.

37. Voir par exemple mais en matière d'environnement Lascoumes (P.), "Les arbitrages publics des intérêts légitimes en matière d'environnement", in : *Revue française de science politique*, 1995, p. 396.

38. Lascoumes (P.), "Pluralité d'actions, pluralité d'acteurs dans la création contemporaine de la loi", *op. cit.*, p. 161.

39. Lascoumes (P.), in : *Revue française de science politique*, 1995, *op. cit.*

trages sont rendus par le cabinet du ministre qui enclenche souvent la dynamique décisionnelle : en 1978 par exemple, c'est le cabinet d'A. Peyrefitte qui commande aux services de la direction des affaires criminelles un projet de loi sur les permissions de sortir, après une protestation officielle de la "Place Beauveau" suite au meurtre d'un officier de police judiciaire par un permissionnaire. Mais dans certaines configurations (réforme pénitentiaire de 1945, institution du Livre V en 1958 ou, plus près de nous, réforme du Code pénal), le cabinet peut être tenu en dehors de la dynamique décisionnelle et réduit à entériner des solutions mises en forme par quelques services ou des commissions formelles ou informelles. La direction des affaires criminelles est investie d'une mission de préparation des projets législatifs en matière pénale. Dans la réalisation de cette tâche, elle assure l'intégration du système décisionnel pénal en coordonnant les actions des différents services impliqués et en ajustant la position de la Chancellerie avec celle des autres départements ministériels. Ce sont aussi les magistrats de la direction des affaires criminelles qui représentent le Garde des sceaux au Conseil d'État, lequel rend impérativement un avis sur les projets gouvernementaux ; ces échanges entre les magistrats de l'administration centrale du ministère de la Justice (MACJ) et leurs "cousins"<sup>40</sup> du Conseil d'État sont, d'ailleurs, l'occasion du télescopage entre deux types de personnels portant sur l'administration de la justice des conceptions souvent contradictoires : les MACJ, rassemblés depuis des années dans un syndicat (effet de corps), défendent traditionnellement la vocation de la magistrature judiciaire à "contrôler" les positions de pouvoir à la Chancellerie ; les énarques dénoncent cette emprise de la magistrature sur un département ministériel qu'ils ont, de par leur formation, vocation à investir. Un autre intérêt de la démarche est donc de centrer la recherche sur le télescopage des intérêts portés par les différents services (l'administration pénitentiaire, l'éducation surveillée, la direction des services judiciaires qui a des préoccupations plutôt gestionnaires, les instances consultatives comme le Conseil d'État ou exceptionnellement la Cour de cassation) et d'étudier la manière dont ces intérêts s'articulent lors de la préparation d'un projet de loi.

Faire porter la recherche sur les dynamiques concrètes qui singularisent la construction des politiques pénales permet, au demeurant, de transcender les oppositions d'écoles qui occupent l'essentiel du débat en matière de politiques publiques. Ici, on assiste en effet, à la manière des "premières écoles du comparatisme"<sup>41</sup> à l'enlèvement de la recherche dans la routine de l'abstraction et de la conceptualisation<sup>42</sup>. Analyser l'élaboration de la politique pénale formel-

40. Voir Bodiguel (J.-L.), *Magistrats, un corps sans âme ?*, P.U.F., Collection Politique d'aujourd'hui, 1991.

41. Voir La Palombara (J.), "Parsimony and Empiricism in Comparative Politics, an Antischolastic View", in : Holt & Turner, *The Methodology of Comparative Research*, New York, Free Press, 1972.

42. Jean-Claude Thoenig a bien mis en évidence le risque que la recherche en matière de politiques publiques ne s'endorme dans une routine qui peut être préjudiciable à la cumulativité de ce mode d'analyse de l'action publique. Voir Thoenig (J.-C.), "La quête du deuxième souffle", in : *Revue française de science politique*, 1996, n° 1, p. 105.

le en partant de la "réalité" des interactions entre les acteurs du pénal présente tous les avantages des procédés déductifs : on ne généralise jamais que sur la base de faits. En ce sens, la notion de situation décisionnelle peut procurer d'autres avantages heuristiques.

## II - LA NOTION DE "SITUATION DÉCISIONNELLE PÉNALE"

Le propos est de mobiliser les problématiques développées dans le cadre de la sociologie législative, en optant pour une analyse de la création législative pénale centrée sur le jeu politique. On peut en effet présenter la construction des politiques pénales sur leur scène propre qui est la scène politique<sup>43</sup>. Il s'agit plus généralement d'expérimenter en matière pénale le concept fécond de "logique de situation", pour montrer que les processus de criminalisation primaire peuvent être considérés à partir des spécificités des "moments" qui voient leur occurrence. Pour P. Favre, une "situation" se caractérise d'abord par une espèce de profil "topologique" ; elle a une dimension physique, une configuration analysable à partir de la reconstitution des "éléments matériels"<sup>44</sup> qui la constituent : au plan physique, la situation se singularise en effet par "*la disposition des éléments qui la compose : rapport numérique entre les groupes, agencement des caractéristiques morphologiques, structure de l'espace social*"<sup>45</sup>. Mais la "situation" est irréductible à cette seule dimension matérielle : elle se singularise aussi par une dimension symbolique constituée par ses "effets de représentation"<sup>46</sup>. Analyser la configuration de la situation, c'est donc analyser son profil, mais aussi repérer les projections dont elle est l'objet dans l'ordre symbolique et l'incidence des activités de définition de la situation sur sa configuration. La situation peut en effet mettre en scène des groupes d'acteurs ou des catégories sociales absentes des controverses mais "représentées" : c'est ainsi qu'il faut analyser le statut protocolaire de l'opinion publique dans le discours politique, laquelle peut, au terme de diverses opérations de narration et de systématisation, être asservie à des stratégies politiques déterminées<sup>47</sup>. L'analyse de cette double dimension physique et symbolique permet de remonter progressivement à la "logique de la situation", c'est-à-dire la structure des interactions qui se nouent dans le cadre de la situation, mais aussi la manière dont les compétiteurs, et à travers eux des "tiers" souvent absents se projettent dans le jeu.

43. Robert (Ph.), "La création de la loi pénale", *op. cit.*, p. 79.

44. Favre (P.), "Nécessaire mais non suffisante. La sociologie des «effets pervers» de Raymond Boudon", in : *Revue française de science politique*, décembre 1980, p. 1244.

45. *Ibid.*

46. *Ibid.*

47. Voir Landowski (E.), *La société réfléchie*, Le Seuil, collection La couleur des idées, 1989, p. 33 à 46 notamment.

Partir de la notion de logique de situation pour spécifier les modalités du déroulement du jeu politique autour de l'enjeu pénal présente plusieurs avantages. Cela permet d'abord d'envisager le déroulement du jeu de manière empirique, en focalisant l'analyse sur les caractéristiques du contexte et ses propriétés structurelles, c'est-à-dire non seulement la manière dont les compétiteurs (de nombre et de poids variables) s'agencent, mais aussi les modes d'insertion de cette situation dans la conjoncture politique et sociale : la démarche en termes de logique de situation a en effet vocation à s'insérer dans le cadre d'une posture plus synchronique recherchant "*l'articulation des différentes situations et les effets de composition que leur coexistence peut faire naître*"<sup>48</sup>. Elle permet ensuite d'opérer une distinction qui peut s'avérer heuristique entre la "situation" et les "interactions" dont elle est constituée et de remonter, des logiques de ces interactions, à la configuration de la situation, puis au style des affrontements. Il s'agira, tout en mettant en évidence la dimension diachronique des processus décisionnels, de montrer que la décision s'élabore dans un contexte particulier qui revêt des caractéristiques "physiques" propres.

Dans l'analyse de la construction des politiques pénales, on doit mettre en lumière les contraintes structurelles de l'action en matière pénale (dimension structurelle) et indiquer que la décision de criminalisation qui est précédée de jeux et de stratégies complexes, se prend dans un contexte spécifique (dimension contextuelle). Au fond, ce qui singularise cette perspective théorique, c'est la part prépondérante qu'elle accorde aux possibilités ou aux contraintes dictées par les "situations décisionnelles", ainsi qu'aux modes d'opérer inédits que les contextes de la construction et du traitement des enjeux offrent ou commandent aux décideurs : ces contextes étant pour les protagonistes de véritables "fenêtres d'opportunité". Ce que l'on est tenté de montrer c'est que, en matière pénale, la décision est aussi bien l'aboutissement d'un processus long et subtil (mobilisations diverses autour d'enjeux déterminés, action de réseaux d'acteurs...) que le lieu et le moment de l'invention d'une stratégie de régulation politique dictée par les spécificités des contextes.

Résumons : L'analyse de la construction des politiques pénales peut opportunément s'adosser à la mise en évidence d'une double réalité. D'abord, l'inscription de la décision dans une dynamique longue soumise à la structuration des jeux et des interactions d'intensité variable, de divers acteurs individuels et collectifs, lesquels essaient de faire valoir leurs intérêts (essentiellement symboliques puisqu'ils veulent voir triompher des conceptions particulières de l'ordre et de la répression pénale) ; cela commande que l'on s'intéresse au "temps" et aux relations multiples qui s'y nouent, ainsi qu'aux conflits et aux marchandages qui interviennent sur le long terme. Ensuite, la prégnance des propriétés des "contextes" qui, tels des halos entourent les processus ; déterminent la nature des initiatives et des actions ; facilitent les mobilisations ou

---

48. Favre (P.), *op. cit.*, p. 1255.

rendent complexe toute action collective ; on suppose en d'autres termes, que les caractéristiques des contextes qui voient la mise en forme et le traitement des enjeux pénaux, définissent la "structure de plausibilité"<sup>49</sup> des jeux et des affrontements et commandent la nature des arrangements et de la coopération observables entre les protagonistes.

L'action publique en matière pénale s'inscrit bien dans le flux continu des processus sociaux et dans la dynamique de la construction des enjeux ; l'intérêt de la démarche réside au fond dans l'importance accordée aux propriétés des contextes (saillance des problèmes à résoudre (la peine de mort, la délinquance sexuelle, les permissions de sortir...), la force des mobilisations sociales autour d'un enjeu...) et à la nature de l'activité tactique des intervenants. Les contextes offrent aux acteurs des possibilités d'action et encadrent leurs lignes d'action. La prise en compte des propriétés des contextes et de l'influence qu'ils exercent sur la formulation des choix de politique pénale permet par ailleurs de mettre en évidence le jeu des "contraintes naturelles" de la matière pénale : chargée anthropologiquement et fortement investie symboliquement, elle est un "fait social fort" qui interdit certaines actions et délégitime la mobilisation de certaines solutions face aux problèmes pénaux<sup>50</sup>. Elle permet de surcroît de comprendre comment la polarisation des acteurs autour de représentations investies de manière opposée justifie la neutralisation des composantes conflictuelles des différentes stratégies, et incite les protagonistes à la transaction et aux collusions en vue de la stabilisation des interactions. C'est dans ces situations singulières que les différents acteurs, sélectionnés en fonction de la nature des enjeux<sup>51</sup>, échangent des "coups"<sup>52</sup> en procédant à la

---

49. Voir Pharo (P.), "Les conditions de légitimité des actions publiques", in : *Revue française de sociologie*, 1990, vol. 31, p. 389 et s. Voir aussi sur les dynamiques sociales de légitimation, Berger (P.), Luckman (T.), *La construction sociale de la réalité*, Paris, Méridiens Klincksieck, 1989. Cf. aussi : Baczko (B.), *Les imaginaires sociaux. Mémoires et espoirs collectifs*, Paris, Payot, 1984.

50. En France, les processus de criminalisation primaire interviennent à l'intérieur d'un système libéral de politique criminelle, qui est fondé sur la défense des droits de l'homme, l'interdiction des peines ou châtements cruels inhumains ou dégradants, sur les principes de légalité et de "nécessité" de la peine. Le cadre axiologique de la politique criminelle qu'objective en partie le discours sur l'État de droit, interdit aux autorités publiques d'introduire dans les codes des réponses inutilement brutales et contraires aux droits de l'homme.

51. Cette opposition, loin d'être schématique, s'avère particulièrement heuristique. Les décisions d'incrimination ou de désincrimination font souvent référence aux valeurs, et les controverses auxquelles elles donnent lieu sont peu technicisées ; par ailleurs, elles font l'objet d'une forte répercussion médiatique à l'extérieur de l'arène politique, ce qui fait penser à un processus soumis à l'arbitrage (symbolique) de "publics élargis" [en ce sens Landowski (E.), *op. cit.*] En revanche, les enjeux de procédure pénale, sauf lorsqu'ils sont connectés à des questions immédiatement et facilement accessibles aux particuliers, se traitent en "arène fermée" ou "semi-ouverte", en raison du registre très technique qui caractérise leur mise en forme ; ils limitent donc considérablement l'intervention de publics peu avertis.

52. Pour Michel Dobry la notion de "coups" empruntée à l'interactionnisme stratégique (Goffman, Schelling, Mackenzie...) est essentielle pour déchiffrer l'activité tactique des acteurs dans le cours d'une interaction politique ; ce sont "les actes et les comportements

contextualisation de lignes d'action orientées, c'est-à-dire travaillées par l'histoire politique en matière pénale et adossées à des thématiques connectées à des univers symboliques déterminés : l'"ordre" et la "liberté", la "prévention" et la "répression", la "neutralisation du délinquant" ou sa "réinsertion sociale" sont en effet des choix axiologiques exprimés dans le débat pénal, et il faut encore les analyser en les réintroduisant dans leur "idéosystème"<sup>53</sup> ; il s'agit, plus que de simples catégories de la langue politique en matière pénale, de véritables référents, historiquement construits qui vont être mobilisés dans l'arène politique à l'appui de stratégies déterminées.

L'étude des politiques pénales peut, on le voit, bénéficier de l'apport de plusieurs grilles d'analyse ; c'est un domaine de recherche où l'"*opportunisme méthodologique*" préconisé par P. Feyerabend prend tout son sens. Partant, on se donne les moyens de découvrir les traits propres de ces politiques publiques qui ont le maintien de l'ordre et la répression pénale pour objet.

---

(suite note 52) *individuels (...) qui auront pour propriété d'affecter soit les attentes des protagonistes d'un conflit, concernant les comportements des autres acteurs, soit leur situation existentielle, soit les deux simultanément*", in : Dobry (M.), *Sociologie des crises politiques*, Presses de la FNSP, 1986, p. 21.

53. Voir par exemple la tentative d'analyse structurale du code pénal réalisée par Lascoumes (P.), Poncela (P.), Lenoël (P.), in : *Au nom de l'ordre. Une histoire politique du code pénal*, Hachette, 1989, surtout pp. 287 à 290 ; voir aussi notre tentative d'analyse de la structure du débat politique en matière pénale, "La thématique pénitentiaire et le traitement de l'enjeu pénal", in : Chevallier (J.) (Dir.), *La gouvernabilité*, P.U.F., 1996.