

# LA RÉGULATION SOCIALE, UNE INTRODUCTION

GÉRARD BOISMENU  
JEAN-JACQUES GLEIZAL

G. Boismenu et J.-J. Gleizal (dir.),  
*Les mécanismes de régulation sociale : la justice, l'administration, la police.*  
Montréal, Lyon, Boréal-Presses universitaires de Lyon, 1988, p. 9-21.



## LA RÉGULATION SOCIALE, UNE INTRODUCTION

**L**es débats publics tout comme les discussions théoriques nous ont habitués ces dernières années à penser l'État essentiellement sous l'angle de son rôle économique. Bien que cette dimension soit importante, en s'y limitant, on laisse dans l'ombre des institutions qui sont invariablement désignées lorsqu'il s'agit de décrire sa physiologie concrète : les tribunaux, l'administration, la police.

Dans l'État de droit, l'« ordre juridique » est, en effet, une pièce maîtresse des formes d'organisation générales qui encadrent l'ensemble des classes de la société. Il n'en est pas moins sensible aux changements qui concernent non seulement la forme juridique, mais aussi les processus et la position respective des divers appareils qui participent à la sanction de la norme juridique. La distinction entre forme juridique et institutions qui participent à sa sanction est tout à fait essentielle. Le droit comprend des dispositifs de régulation et de normalisation qui donnent rapidement naissance à des organismes qui incarnent la contrainte et, le cas échéant, mettent en œuvre les ressources donnant corps à celle-ci.

Au-delà du droit tel qu'il se dit, il y a donc lieu de prendre en compte les mécanismes qui s'en veulent la traduction et qui entendent forcer son application, ne serait-ce que comme voie de passage redoutée lors de non-conformité à la règle juridique. La saisie de la norme juridique dans sa « réalité pratique » impose l'examen des mécanismes qui veillent à sa sanction et qui, enserrés dans un large réseau étatique, composent un champ complexe fait d'une multiplicité de pratiques

inscrites dans des organismes publics différenciés et qui entretiennent des relations distendues avec une société civile touffue.

## GESTION ET AJUSTEMENT DES INTERVENTIONS ÉTATIQUES

L'interventionnisme de l'État provoque un développement du droit qui donne lieu à une extension de la justice administrative. Si, d'un côté, il apparaît assez nettement que les décisions rendues dans ce circuit débordent le cadre juridique strict pour s'inspirer de considérations économiques et politico-administratives, d'un autre côté, les organismes administratifs s'engagent souvent dans une dynamique renouvelée avec les groupes qui, bien des fois, ont provoqué leur apparition. Parallèlement à ces transformations, la justice s'ouvre de plus en plus à l'intervention de spécialistes de modification comportementale qui se posent soit comme relais soit comme alternative au circuit judiciaire traditionnel. La nature et le mode d'intervention de l'État à l'égard des populations s'en trouvent remodifiés.

### Les mécanismes et la légitimité des prescriptions d'ordre public

En prenant pour points de référence trois branches du droit (du travail, du logement, de l'informatique), Claude Thomasset et René Laperrière constatent que l'intervention de l'État au Québec provoque le développement, en marge du droit commun (civil et criminel), de droits parallèles assortis d'organismes administratifs qui veillent à leur application. L'inflation législative et l'adaptation des normes préexistantes se conjuguent pour imposer, au-delà des dispositions juridiques contractuelles basées sur le sujet juridique individuel, des prescriptions d'ordre public, qui ont un caractère collectif, produites de la conjonction des forces en présence.

La régulation par le droit, dans ces secteurs aux enjeux sociaux et économiques importants, emprunte la voie traditionnelle qui consiste à imposer la norme en brandissant des sanctions persuasives, mais retient aussi le mode de la conciliation ou celui de la normalisation

(prévention, contrôle). Celles-ci se développent de façon inégale, et il semble que ce soit la voie traditionnelle qui joue le rôle principal. Ne pouvant se fonder sur un principe maître, les règles de droit tirent, avec plus ou moins de bonheur, leur justification et leur légitimité de l'une ou l'autre démarche régulatrice.

Les organismes administratifs qui veillent à l'application des règles de droit ne se limitent pas à l'arbitrage des litiges ; ils deviennent des agents de concrétisation des politiques et des directives administratives. Les décisions rendues tiennent de plus en plus compte de considérations économiques et politiques liées aux litiges, et s'inspirent fréquemment des lignes communes qui se tracent au fil de la pratique et qui montrent la voie à suivre. Le pouvoir de contrôle, qu'est sensé exercer le tribunal judiciaire à l'égard de ces organismes administratifs, tend à se réduire alors que, par ailleurs, la marge de manœuvre de ces organismes à l'égard du gouvernement est assez mince.

Souvent, les organismes administratifs de contrôle intègrent dans leurs structures des représentants de groupes qui, par leurs revendications, ont été à l'origine des normes établies ou qui entretiennent des relations informelles avec eux. Leur participation, si elle peut avoir une influence positive, est somme toute paradoxale. Elle peut signifier, en effet, qu'ils en viennent à assimiler les préoccupations administratives, à intérioriser les paramètres politiques des groupes dominants et, moyennant un financement étatique, à jouer le rôle d'auxiliaire de l'État en dispensant des services.

Les paradoxes et les affrontements d'intérêts sont d'ailleurs au cœur même des règles de droit et de leur application. Leur mise en œuvre quotidienne fourmille de compromis et de détournements de finalités, voire de domestication des règles de droit par ceux mêmes qui étaient visés. Il s'agit donc là d'un terrain mouvant sur lequel se déroule une part des luttes contribuant à modeler et à modifier l'organisation des rapports de pouvoir.

## La mise en œuvre d'une lecture technicienne de normalisation sociale

L'interventionnisme de l'État régulateur ouvre, selon Gérard Boismenu, la voie à une gestion technicienne des rapports sociaux. En prenant également l'exemple de la société québécoise, l'auteur montre que, si la profusion législative implique une certaine juridicisation du social, elle amène concurremment la norme juridique à intérioriser des codes de normalisation propres à des disciplines vouées à la gestion de services spécifiques et de clientèles particulières. De plus, se développe, d'une façon correspondante, un circuit de justice administrative qui, malgré la tradition juridique britannique, tend à s'autonomiser à l'égard du contrôle judiciaire.

Sous l'égide de l'exécutif, la justice administrative se constitue en système. Ce mouvement s'inscrit dans le contexte de la redéfinition, propre à l'État régulateur, des modes d'intervention politiques dans les sphères économique et sociale. Encadré plus immédiatement par le gouvernement, ce circuit est tourné spontanément vers des critères politiques, économiques et administratifs de gestion et d'ajustement des interventions étatiques. Tout se passe comme si, face au droit qui intériorise les impératifs de normalisation sociale de disciplines jusqu'alors juxtaposés à la norme juridique, se constituent des réseaux qui répondent à une lecture plus technicienne de gestion et de normalisation des rapports sociaux.

Cette lecture plus technicienne s'exprime aussi par une transformation de la conception de la justice qui, notamment, est manifeste dans la politique de déjudiciarisation de la délinquance juvénile. Cette politique témoigne du développement d'une justice d'hygiène sociale et a pour maître mot la prévention. Perçue, du côté gouvernemental, comme un mode d'intervention auprès de catégories sociales en référence à un code de normalité préétabli, la prévention débouche, dans le domaine de la délinquance, sur la mise en place de dispositifs de surveillance et de contrôle. Ce qui importe, c'est moins le délit comme tel, que l'indication qu'il donne de problèmes de comportements. On entre ici dans un univers normatif alimenté par une logique

technicienne de gestion de clientèles déviantes ou représentant une menace potentielle à l'égard de la norme sociale.

La politique de prévention amène un élargissement du filet du contrôle étatique. La cible des mesures d'inspiration psychopersuasive semble devoir s'élargir alors que les pratiques des agences répressives renforcent la ségrégation exercée à l'égard des classes populaires et pauvres et des groupes minoritaires. Le traitement qui s'inspire de la logique technicienne alourdit finalement les mesures de contrôle.

Le rôle plus important que jouent les spécialistes de modification comportementale dans la sanction de la norme juridique produit des effets significatifs sur la définition, les conditions et la portée de leurs pratiques. La place occupée par les travailleurs sociaux dans le processus judiciaire et leur intégration dans un réseau étatique d'intervention sur le social entraînent, en particulier, une érosion de leur pouvoir sur leur pratique professionnelle.

Les lectures de gestion et de normalisation des rapports sociaux, qui s'expriment dans le système de la justice administrative, et la déjudiciarisation à l'égard de la jeunesse, pénètrent aussi au tribunal judiciaire. Le dialogue qu'entretient fréquemment le tribunal avec les langages spécialisés et la filière de formation des nouveaux juges en sont deux illustrations.

## TRADITION, MODERNISATION ET ENJEU DÉMOCRATIQUE

La contestation et la perte de légitimité des appareils administratif, policier et judiciaire donnent lieu à des politiques visant leur modernisation, l'amélioration de leur efficacité, le renforcement de la régulation non juridique et la redéfinition des paramètres de leur légitimité. Les velléités gouvernementales se heurtent à la complexité des appareils, à la dynamique des agents en leur sein et à la culture politique et administrative. Dans l'ensemble, la modernisation et la recherche d'une régulation et d'une légitimité renouvelées progressent, mais les réformes qui ont été introduites aussi au nom de la démocratisation ont peu apporté sur ce plan.

## LA RÉGULATION ET LA LÉGITIMATION DANS LE CLAIR-OBSCUR ADMINISTRATIF

L'analogie entre le postmodernisme dans les arts et les changements à l'œuvre dans le domaine de l'administration française est utile, selon Jean-Jacques Gleizal. Le droit et l'administration constituent aussi un langage aux formes codées et structurées, mais les similitudes avec l'art ne s'arrêtent pas là. Les changements qui s'opèrent n'appellent pas de bouleversements radicaux, et, d'un autre côté, la prise en compte de la complexité du phénomène administratif exige le dépassement des contraintes et des frontières disciplinaires.

Ces deux dernières décennies, les changements concernant l'administration se manifestent, d'une part, par la décentralisation et la reconnaissance des collectivités locales comme partenaires majeurs, et d'autre part, par l'amélioration des rapports entre l'administration et les administrés. Pour un certain nombre, les institutions subissent des assauts, mais trouvent un second souffle ; le Conseil d'État en est un bon exemple. S'adaptant et accroissant son champ de compétence, il renforce sa fonction d'« intellectuel organique » de l'administration. De même pour le droit administratif : sa place traditionnelle régresse sans doute, mais il s'adapte en s'intégrant à un système de régulations complexes marqué par des impératifs d'efficacité. Ces mutations se sont aussi faites au nom de l'antibureaucratisme et de la démocratisation de la société ; pourtant, les grands vainqueurs semblent davantage être les notables.

Réelles, profondes, mais non brutales, les réformes administratives s'inscrivent dans un long processus enraciné dans l'ensemble social ambiant. En ce sens, la culture administrative, qui révèle la façon dont les agents publics et les citoyens vivent l'administration, a une influence majeure sur le cours des choses. De même, la volonté politique est en mesure d'agir comme catalyseur et accélérateur, mais encore faut-il qu'elle définisse une stratégie adéquate. Pour l'essentiel, les réformes administratives, qui n'aiment pas les extrêmes, combinent tradition et modernisation.

Pour saisir la mouvance et le sens des changements au sein de l'administration, l'analyse institutionnelle apparaît la plus appropriée,

dans la mesure où elle s'intéresse non seulement aux structures, mais aussi aux dimensions culturelle et sociétale ainsi qu'aux changements profonds de la société civile. Il serait pourtant incorrect de saisir l'État et la société civile comme deux réalités opposées, voire hostiles. Plutôt, elles s'interpellent et s'interpénètrent par des médiations. Au cours de la période récente, c'est justement dans les grandes médiations, comme la représentation et l'administration, que les mutations s'opèrent. Se renouvellent, dans un enchevêtrement inextricable, l'établissement d'une régulation étatique qui met à contribution non seulement la régulation juridique, mais aussi d'autres modes, et la constitution d'une légitimité à la fois technicienne et politique.

Au-delà des carcans disciplinaires, sans pour autant rejeter les acquis de chaque démarche, le champ administratif ne saurait être appréhendé profitablement que par une approche multidisciplinaire. Pour éviter une réduction des phénomènes en cause à une seule dimension, les sciences administratives se doivent d'agir comme carrefour de la science politique, de la sociologie, de l'histoire, du droit administratif, et même de la philosophie. S'il faut voir là le postmodernisme, on doit en être, nous dit Gleizal, ne serait-ce que pour saisir, un temps, le clair-obscur administratif.

## Entre la démocratie et la modernisation

L'expérience d'un gouvernement de gauche en France soumet à la fois l'institution judiciaire et la police à des réformes qui touchent à leur sens, mais en même temps souligne la complexité et le rôle capital de la dynamique des agents au sein des appareils.

Force de changement ou résistance diffuse, ces agents imposent une prise en compte de leurs intérêts et préoccupations – aussi bien professionnels qu'idéologiques, mais de toute manière contradictoires –, dans la mise en route de réformes, quitte, si elles les heurtent, à contribuer à leur avortement. Voilà autant de contraintes à la capacité directrice du gouvernement sur le complexe des appareils d'État. Ces contraintes ne sont cependant pas qu'internes ; elles émergent nécessairement aussi de l'opinion de la population qui est perméable aux

débats politiques et aux alternatives, aussi caricaturales soient-elles, qui occupent la scène publique.

L'intervention de la gauche, nous dit Claude Journès, s'insère dans le contexte d'une crise de l'État, en ce sens que, abstraction faite de ce gouvernement en particulier, on assiste en France à un processus global de remise en cause profonde autant de ses appareils que des représentations qu'il diffuse. De nature indépendante, cette crise prend forme alors même que, par ailleurs, les goulots d'étranglement sur le plan économique se font nombreux et sévères et que la précarité des situations est le terrain nourricier d'une insécurité qui se répand au sein des populations.

Or, à la fois pour la justice et la police, le gouvernement entreprend une série de mesures visant leur démocratisation – donc un coup d'arrêt à l'autoritarisme – et l'amélioration de leur efficacité si bien qu'à terme c'est leur légitimité qui en serait rehaussée.

À l'encontre de la dérive autoritaire du gouvernement précédent, plusieurs initiatives favorisent les libertés judiciaires. Pensons à l'abolition de la peine de mort, à la suppression de la Cour de sûreté de l'État, à l'abrogation de la loi anticasseurs et de la loi sécurité et liberté, ou à la suppression des quartiers de sécurité renforcée dans les prisons. À ce renforcement des libertés s'ajoute un effort de modernisation des tribunaux. L'incrédulité de la population à l'égard de l'indépendance de la justice, le formalisme, l'hermétisme du code de communication et la lenteur proverbiale des tribunaux minent sa légitimité et sa capacité attractive sur le plan idéologique. Aussi, l'introduction de l'informatique et de mesures de rationalisation, la réforme de la procédure d'instruction, etc., aura peut-être permis d'améliorer la productivité et la rationalité de la justice sans pour autant fonder solidement une meilleure crédibilité.

La volonté de démocratisation de la police, qui va de pair avec une volonté de concertation avec les syndicats, s'affronte à la hiérarchie et aux forces de droite en son sein. La tentative de placer l'action policière essentiellement sous le signe du service public et la réorganisation partielle de la hiérarchie sont certes des efforts réels de démocratisation, mais ils ne réussissent pas à ébranler l'hostilité

traditionnelle de la culture politique française à l'égard de la police. Il n'en reste pas moins que la modernisation du service passe par l'amélioration de l'image, de la formation, de son déploiement en milieu urbain et de l'équipement. En somme, la gauche a peut-être failli dans son entreprise de réforme véritable de la police, mais elle aura réussi à la rendre plus efficace en la modernisant.

Le gouvernement de gauche a peut-être cherché, sans démanteler l'État-providence, à fortifier l'État de droit, mais le retour d'un gouvernement de droite souligne tout le paradoxe de son action. Le progrès des libertés a conduit à limiter les attributs de l'État alors que, d'un autre côté, la modernisation des institutions semble devoir s'accompagner d'une extension de ses fonctions. Ainsi, la politique récente de la droite viendrait dénouer ce paradoxe en développant l'encadrement juridique de la société, mais dans le sens, cette fois, de l'affaiblissement des droits de l'homme. La gauche, par son entreprise de modernisation, aura éventuellement contribué partiellement à paver la voie à une solution à la crise de l'État, mais dans un sens autoritaire.

## PRÉVENTION ET INFILTRATION

Le problème de la sécurité ou plus exactement de l'insécurité de la population conduit à mettre en question les principales composantes du système pénal et de l'administration sociale. La prévention conduit à reconsidérer le mode d'action des divers appareils et de leurs agents sur l'environnement social. Vue sous l'angle de sa rationalité technicienne et comme point d'appui d'une légitimité d'action, la prévention donne lieu à une territorialisation de la gestion de l'intervention étatique. Par ailleurs, tout en étant remises en cause, les institutions pénales connaissent une évolution significative. D'une part, il y a une étatisation de la fonction judiciaire et, d'autre part, la tendance à la privatisation de la fonction policière et du système correctionnel provoque une extension et un embrouillement du système pénal.

## La territorialisation de la prévention

Le gouvernement de gauche français qui s'attaque au problème de la sécurité n'ignore pas qu'il s'agit là d'un fait social ambigu. La politique préventive apparaît, malgré ses limites, beaucoup plus prometteuse que la démarche essentiellement répressive qui a marqué le gouvernement précédent. Or, cette politique sécuritaire, nous dit Jacqueline Gatti-Montain, ébranle le mode traditionnel de régulation des conflits et renouvelle les dynamiques institutionnelles des administrations centrales, sans pour autant susciter de réformes structurelles importantes.

Sujet de prédilection du débat politique, la demande de sécurité ne se réduit pas à une cause simple. Les corrélations rapidement esquissées entre la délinquance et, par exemple, le chômage ou l'immigration peuvent frapper l'imagination, mais ne permettent pas une saisie fine de la question. En effet, l'insécurité ressentie par la population ne découle pas de l'expérience faite de la délinquance et de la violence. Le sentiment individuel qui prend, somme toute, une dimension collective est sous-tendu par une perte de légitimité et de crédibilité du travail de l'ensemble du système pénal, c'est-à-dire aussi bien du tribunal que de la police et des agences correctionnelles. En l'occurrence, au-delà de la logique juridique qui apparaît peu adaptée, la prise en compte de l'environnement social complexe et la volonté d'agir sur lui vont se canaliser dans une politique mettant l'accent sur la prévention.

À certains égards, l'insécurité témoigne d'une crise de l'État-providence ; les lourdeurs bureaucratiques, les limites financières et un mode inadapté d'appréhension du social sont autant d'éléments qui minent l'assise de cette forme d'État. Concurrément, le droit, en tant que mode de régulation, dont la justice et la police sont des agents majeurs, devient moins opérationnel. De surcroît, les politiques sociales qui mettent à contribution d'autres modes de régulation rencontrent aussi des limites. Sans quitter le terrain du droit et des libertés, la gauche est tentée par la perspective de la prévention dans laquelle, en plus d'une rationalité technique ou économique, on voit le point d'ancrage d'une légitimité. Mais la réflexion ne pousse-t-elle pas aussi à s'interroger sur les grands appareils bureaucratiques nationaux.

Le cloisonnement des administrations et le fossé entre ces dernières et leur milieu d'intervention sont pointés du doigt. Une réforme s'impose à ce monde clos et peu accessible qu'est la police. De même, lointaine, encombrée et taxée de laxisme, la justice, qui est rendue responsable de la montée de la délinquance, se voit appelée à nouer des relations plus étroites avec son environnement social et institutionnel. Plus dynamique et décentralisée, l'administration sociale, qui est orientée vers la prise en charge de populations cibles, connaît, dans le contexte de crise, une massification de sa « clientèle » et se doit de redéfinir à la fois la place de son action dans la configuration des administrations et des professions, et ses relations avec les responsables politiques.

Avec le souci de mieux coller au terrain, le gouvernement opte pour une territorialisation de la politique de prévention. L'État central demeure responsable de la sécurité, mais les gouvernements locaux sont appelés à agir comme lieu de coordination, de cohérence et de mise en œuvre d'une politique de prévention de la délinquance, à laquelle sont associés les différents partenaires. Les élus locaux deviennent des acteurs essentiels dans le nouveau réseau institutionnel situé au niveau communal et sont porteurs d'une revitalisation des liens entre les institutions et la société. Cette nouvelle politique doit passer par la coordination de l'action gouvernementale et la concertation la plus large possible. Cela entraîne des mutations institutionnelles, notamment en impulsant une nouvelle dynamique à l'institution judiciaire et en mettant en place des actions d'un nouveau type sur le terrain du travail social, ce qui force une adaptation des professionnels de l'action sociale.

### Généralisation de l'infiltration et contrôle par « provocation sociale »

Les institutions publiques, notamment la police, occupent de moins en moins tout leur champ d'activités. L'État, monopole de la force et de la violence organisées, est soumis à une tendance à la privatisation qui touche ses institutions répressives. Retenant les trois composantes majeures du

système pénal au Canada, Jean-Paul Brodeur prend la mesure du poids de la privatisation sur les appareils policier, judiciaire et correctionnel.

On remarque que les effectifs de la sécurité privée ont dépassé ceux de la police publique et qu'ils occupent un vaste champ d'intervention. En ce sens, la fonction policière est assumée conjointement par des forces publiques et des agences privées. D'un autre côté, le système correctionnel subit une pénétration moins forte, mais réelle. Au total, une part appréciable de l'une et l'autre sphère ne répond plus, dans son mode de fonctionnement, à des règles procédurières et bureaucratiques formelles et fonctionne dans une situation de vide juridique.

Les tribunaux résistent à cette tendance. Il y a plutôt lieu de parler d'étatisation de la fonction judiciaire. Certes, une part du champ de la sanction étatique de la règle juridique échappe aux tribunaux judiciaires au profit, notamment, des tribunaux administratifs ou des instances d'arbitrage en droit du travail. Mais il n'y a pas de phénomène de privatisation comparable à ce qui caractérise les deux autres composantes du système pénal. De plus, l'État tend à intervenir davantage dans la détermination des sentences pénales en énonçant des lignes directrices.

La tendance à la privatisation a tout lieu d'accroître l'étendue et la complexité du système pénal, particulièrement en amplifiant le manque de concertation déjà existant dans le système. Elle favorise, de plus, l'extension des règlements informels des litiges, des infractions ou des délits et, en même temps, une nette diminution de la visibilité des opérations.

Le système pénal est susceptible de multiplier, dans le plus grand désordre, les trajectoires et les embranchements. Il est vraisemblable de penser que, dans cette situation, les composantes publiques du système vont tenter de s'imposer en exerçant, sur les composantes privées, un pouvoir de surveillance et de remontrance, sans pour autant être en mesure d'assurer une meilleure concertation. L'extension du secteur privé se traduit par une augmentation du nombre des infractions connues, mais, compte tenu de leur propension à un règlement

informel, les tribunaux, plus que jamais, donneront un reflet très inadéquat de la réalité du contrôle de la délinquance.

Enfin, la généralisation de l'infiltration peut éventuellement compter sur un état d'inertie sociale; sur ce point rien n'est joué, mais il apparaît qu'elle est porteuse de mécanismes de contrôle qui comptent sur une démarche proactive. Face à la problématique de la « réaction sociale », le mouvement de privatisation conduit à penser les mécanismes de contrôle qui sont à l'œuvre en termes de « provocation sociale ».

Au-delà de l'image générale d'un État-providence en déclin ou du désengagement de l'État, au-delà d'une crise économique qui fait son œuvre, les changements repérés, ne serait-ce que dans l'ossature de l'État, mettent en cause plus largement son mode d'investissement du social et l'assise socioculturelle d'où il tire sa légitimité. S'il est vrai que, d'un côté, la participation de l'État à la régulation sociale ne se limite pas à un champ restreint (le champ économique, par exemple), il faut bien souligner, d'un autre côté, que la régulation étatique puise dans un ensemble complexe et se limite, moins qu'en d'autres temps, à un mode privilégié. C'est ce que nous avons voulu illustrer au cours des pages qui suivent tout en proposant des voies de saisie des changements en cours dans la régulation étatique.