



HAL
open science

Introduction

Jean-Charles Froment, Martine Kaluszynski

► **To cite this version:**

Jean-Charles Froment, Martine Kaluszynski. Introduction. Jean-Charles Froment; Martine Kaluszynski. L'Administration pénitentiaire face aux principes de la nouvelle gestion publique. Une réforme en question(s), Presses Universitaires de Grenoble, pp.5-9, 2011, 978-2-7061-1668-1. <hal-00603554>

HAL Id: hal-00603554

<https://hal.science/hal-00603554v1>

Submitted on 27 Jun 2011

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

Introduction

Jean-Charles Froment
Professeur des Universités,
Directeur du CERDHAP – UPMF de Grenoble

Martine Kaluszynski
Directrice de Recherches au CNRS,
PACTE – IEP de Grenoble

La question de la réforme pénitentiaire accompagne l'histoire même de celle-ci¹. Michel Foucault en démontrant la contemporanéité de la naissance de la prison et du débat sur sa nécessaire réforme a contribué à révéler les enjeux fondamentalement politiques qui y président, au point d'en déduire l'impossibilité même d'une telle réforme qui tient moins à la prison en elle-même qu'au rôle qu'elle joue dans une configuration donnée du pouvoir politique. Réformer la prison, c'est réformer l'État, et dans un au-delà de l'État, redéfinir les fondements mêmes à partir duquel s'organise une certaine conception de l'identité et du fonctionnement du pouvoir politique².

Dans l'introduction de l'ouvrage *Gouverner, enfermer*³, Pierre Lascoumes et Philippe Artières s'interrogeant alors sur la permanence du discours de la réforme pénitentiaire, émettent même l'hypothèse selon laquelle l'affichage permanent d'une volonté réformatrice n'opère en réalité que comme une justification de la prison. « Celle-ci ne reste socialement tolérable que parce qu'on ne cesse de la critiquer et d'annoncer son indispensable transformation. Et cette promesse constante d'une prison meilleure dispense d'observer et de tenir compte de ce qui est là et que nous nous refusons de voir depuis deux siècles : l'existence parfaitement assimilée d'une contradiction centrale de la modernité faite de la proclamation de valeurs de justice universelles et du particularisme d'un système répressif indissociable du capitalisme industriel (...) Cette rhétorique permanente de la réforme, ces annonces de transformation, l'élaboration de missions d'étude

-
1. C. Dhaussy, La réforme pénitentiaire sous la monarchie de Juillet ou l'indépassable « génie national » français, *Romantisme*, Année 2004, Volume 34, Numéro 126, p. 7 – 16 ; J.-C., La réforme pénitentiaire en France. Débats intemporels, évolutions conjoncturelles, in *Droit et société*, n° 78, 2011, à paraître ; M. Kaluszynski, La réforme des prisons sous la Troisième République. Une co-gestion d'acteurs publics et privé, *Revue française d'administration publique*, n°99, juillet-septembre 2001, pp. 393-40 ; X. Lameyre, D. Salas, Prisons. Permanence d'un débat, *Problèmes politiques et sociaux*, La documentation française, N°.902, juillet 2004.
 2. M. Foucault, *Surveiller et punir*, Gallimard, Bibliothèque des histoires, 1975 ; M. Perrot (sous la dir.), *L'impossible prison*, Seuil, 1980.
 3. P. Artières et P. Lascoumes (sous la dir.), *Gouverner, enfermer. La prison, un modèle indépassable ?*, Presses de Science po, 2004.

et la réalisation de projets de réforme sont là pour témoigner concrètement d'une préoccupation politique. Aucun opposant ou acteur critique ne peut prétendre qu'il y a oubli ou abandon ; la mise en accusation publique devient alors très difficile. Une *avoiding blame politics* a, entre autres, pour effet de faire taire les critiques en les anticipant ou en simulant leur prise en compte »⁴.

L'hypothèse ainsi formulée permet sans doute de bien mesurer les enjeux de l'« obsession réformatrice »⁵ dont a toujours été l'objet la prison. Mais cette interprétation, si elle est très convaincante et incontestablement stimulante pour offrir une autre grille de lecture de la réforme pénitentiaire, est cependant aussi en partie réductrice et/ou trompeuse. Pour trois raisons :

D'abord, parce qu'il pourrait laisser à penser que finalement la question de la réforme, du changement pénitentiaire relève uniquement d'une stratégie de légitimation de ce secteur d'activité et ne relève à ce titre que de l'ordre du discours. Or si la problématique de la légitimation est fondamentale pour comprendre les évolutions historiques du service public pénitentiaire, le débat sur le changement ne relève pas simplement de l'ordre du discours, ou s'il s'agit d'un discours, sa performativité ne pourra pas être contestée. Car la réalité, c'est aussi que cette administration change, qu'elle ne cesse même de se transformer⁶. Ces deux constats ne sont d'ailleurs pas nécessairement contradictoires. Le discours sur le changement manifeste à la fois l'inachèvement de la réflexion sur l'emprisonnement dans nos sociétés et agit comme l'expression vitale de la nécessaire insatisfaction qui doit être la nôtre sur l'état des prisons⁷. La réalité du changement interne des détentions ne doit pas être masquée pour autant, afin d'en observer les raisons, les dynamiques et les identités et essayer d'apprécier dans quelle mesure la prison, tout en étant différente, reste la même. La société évolue, ses prisons aussi. Le nier serait ainsi passer à côté d'éléments de compréhension de ce qu'elle est et devient. Le défi qu'il convient alors de relever est de penser ensemble la part du changement qui traverse en permanence l'objet pénitentiaire et la part des continuités qui le caractérise.

Ensuite parce qu'il rétrécit la problématique pénitentiaire autour de son unique périmètre carcéral. Or, il convient de rappeler que seuls 21 % des peines prononcées par les juridictions en France aujourd'hui sont des peines privatives de liberté fermes. En d'autres termes, 79 % n'en sont pas ! Et sur ces 21 % de peines privatives de liberté ferme, 79 % d'entre elles sont des peines inférieures ou égales à un an, ce qui les rend susceptibles d'être appliquées partiellement ou totalement hors détention, sans compter la part de celles qui ne seront jamais exécutées (pour des raisons très variables d'ailleurs et qui ne tiennent pas seulement comme cela est trop souvent suggéré actuellement, aux seuls « dysfonctionnements » de la justice et des services pénitentiaires). La loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 en étendant en étendant le placement sous surveillance

4. *Ibid.* pp.35-36

5. *Ibid.*

6. L'adoption de la loi N°2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire n'étant de ce point de vue qu'un épiphénomène.

7. J.-C. Froment, Citoyenneté et légitimation démocratique de la prison. Quelques réflexions sur les évolutions du contrôle de l'enfermement, in *Les cahiers de la sécurité*, n°12, avril-juin 2010, pp. 42 et s.

électronique et les aménagements aux condamnés à des peines allant jusqu'à deux ans de prison, au lieu d'un an, et même si ce dispositif ne s'applique pas aux récidivistes, ne faire encore que renforcer cette situation. Donc le débat sur la prison, et les changements que cette dernière connaît ou ne connaît pas, ne doit pas occulter une identité de l'administration et des politiques pénitentiaires qui dépasse très nettement le seul périmètre de la problématique carcérale.

Enfin, parce que ce constat masque, derrière la primauté de la question carcérale, dispositif le plus symbolique de notre système pénal, toute la réalité administrative qui structure, au quotidien, la gestion de l'exécution des peines. Car l'administration pénitentiaire, c'est aussi une organisation institutionnelle avec des services fonctionnels - centraux et déconcentrés -, avec des personnels, aux missions et aux pluriels, et les organisations qui les représentent, avec des textes législatifs et réglementaires à la produire et à respecter, avec un budget à gérer selon des règles de procédure évolutives, avec un patrimoine, mobilier et immobilier, et les besoins qui en résultent, avec des partenariats, contractualisés ou non, à nouer et donc des partenaires privés et publics avec lesquels travailler, etc. Elle constitue une réalité institutionnelle pluridimensionnelle, et non pas seulement fonctionnelle, et une réalité organique qui ne s'épuise donc pas dans la seule « forme » de l'« établissement pénitentiaire ». Or, cette réalité est méconnue, très marginalement étudiée, décryptée, précisément parce qu'en matière pénitentiaire les préoccupations sont quasi totalement absorbées par la prison, au mieux par la peine, et dès lors, cette identité « commune » de l'Administration pénitentiaire paraît subitement très, trop, banale, pour mériter l'intérêt⁸. Elle la relègue au rang d'une administration parmi les autres et la rend décidément « administrativement trop administrative » au risque de dévitaliser les fantasmes dont elle est traditionnellement l'objet...

Cet ouvrage s'alimente dès lors de ces constats pour précisément essayer de mesurer, de qualifier, d'interroger cette part « commune », « banale », non étudiée, ou très peu étudiée, du service public pénitentiaire que sont les changements qui affectent cette institution dans sa réalité administrative. Et cela, en nous posant notamment la question de savoir dans quelle mesure la nature des missions qui sont celles de cette administration, eu égard à leur spécificité supposée, impacte de façon particulière sa réalité institutionnelle, ou si, *a contrario*, et avec la perspective y compris de sa banalisation supplémentaire, elle est une administration comme d'autres administrations, traversée par un ensemble de changements, d'évolutions, équivalents à ceux que l'on peut identifier depuis une vingtaine d'années dans d'autres services publics et qui relèvent des méthodes, sinon de l'« idéologie », de la nouvelle gestion publique. Si donc réforme pénitentiaire il y a, cette réforme administrative est-elle ou non une réforme comme les autres ?⁹

8. J.-C. Froment (sous la dir.), Administration et politiques pénitentiaires, *Revue française d'administration publique*, n°99, juillet-septembre 2001.

9. Cet ouvrage est le fruit des échanges qui ont eu lieu à l'occasion d'une manifestation scientifique organisée les 20, 21 et 22 janvier 2010, par le Centre d'Études et de Recherche sur le Droit, l'Histoire et l'Administration Publique (CERDHAP) de l'Université Pierre-Mendès-France en partenariat avec la Direction de l'Administration pénitentiaire et le PACTE de l'Institut d'Études Politiques de Grenoble. Ce colloque alors intitulé « L'Administration pénitentiaire face aux principes de la

C'est donc à partir de ces interrogations que cet ouvrage a pris forme. Il se structure autour de trois débats principaux :

Le premier porte sur la question de la réforme de l'administration pénitentiaire en soi (premier Chapitre : La réforme pénitentiaire en France : Leçons du passé, récits du présent) : Qu'est-ce que veut dire réformer *dans, pour*, cette administration ? Comment penser cette question et ouvrir le débat sur la réforme ? Dans quels termes ce dernier a-t-il été successivement envisagé, posé ? Comment ont été élaborées des stratégies de réforme et à quels obstacles se sont-elles heurtées ? Pour répondre à ces interrogations, l'ouvrage convoque l'analyse historique croisée avec le témoignage d'acteurs contemporains de la réforme. Il s'agit bien ici de mettre en perspective historique le discours de ceux, directeurs de l'administration pénitentiaire qui, dans les années 1990 et 2000, ont géré à défaut de pouvoir toujours la penser les « changements » de cette administration pour mieux les contextualiser encore dans ce qu'ils ont de différent, ou *a contrario*, de commun, avec les questionnements qui ont historiquement traversé cette administration¹⁰.

Le second interroge l'identité même de la réforme administrative engagée au sein du service public pénitentiaire depuis une vingtaine d'années (deuxième chapitre : « Nouvelle gestion publique » et réforme du système pénitentiaire) pour essayer d'en mesurer la spécificité ou, là encore, *a contrario*, la rapporter à des évolutions qui sont celles que connaissent dans le contexte du triomphe, au moins proclamé, des méthodes de la nouvelle gestion publique¹¹. C'est à partir du prisme des principes censés fonder ces méthodes, performance et efficacité budgétaire, nouveaux modes de gestion des ressources humaines et réflexion sur les métiers¹², partenariats publics-privés, contrôle et transparence, etc., que sont alors scrutées les évolutions récentes de ce service public. L'étude de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 trouve nécessairement sa place ici, même si elle ne recouvre qu'une partie des interrogations soulevées dans le domaine¹³.

nouvelle gestion publique. Une réforme administrative comme les autres ? » a été conçu par une équipe de chercheurs, doctorants et représentants de l'Administration pénitentiaire (Nicolas Bernard, Marie-Julie Bernard, Hélène Colineau, Jean-Charles Froment, Jean-Christophe Gaven, Martine Kaluszynski, Julien Morel-d'Arleux) que nous tenons tous à remercier pour leurs contributions respectives. Merci encore à Paola Geraci, responsable administrative du Cerdhap, pour sa relecture attentive de l'ouvrage.

10. G. Salle, *La part d'ombre de l'État de droit. La question carcérale en RFA et en France (1968-2008)*, Paris, éd. de l'EHESS, coll. « En temps et lieux », 2009.
11. P. Bezes, Publiciser et politiser la question administrative : généalogie de la réforme néolibérale de l'État dans les années 1970, *Revue française d'administration publique*, n°120, 2006, pp. 721-742 ; P. Bezes, *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, PUF, coll. « Le lien social », 2009.
12. D. Jean-Pierre, L'avenir de la fonction publique, in *La réforme de l'État* (sous la dir. de J.-J. Pardini et C. Devès), Bruylant, 2005.
13. Cf. entre autres, J.-P. Céré. L. Leturmy, J.-M. Danti-juan, La loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 : dossier spécial, *RDP*, N°1, janvier 2010, pp. 57 – 115 ; F. Février, J.-O. Viout, M. Giacomelli, La loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, *RFDA*, N°1, janvier 2010, pp. 15-31 ; P. Poncela, La loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, *RSCDPC*, N°1, janvier 2010, pp. 190-200 ; M. Herzog-

L'analyse se construit ici autour d'un dialogue entre les universitaires et chercheurs et des professionnels de cette administration.

Le troisième débat ouvert (troisième chapitre - La réforme internationale des systèmes pénitentiaires : « Bonne gouvernance » et circulation des modèles) permet de dépasser le cadre français, voire européen, pour se demander dans quelle mesure, notamment sous l'impulsion des institutions européennes et/ou internationales, mais aussi d'autres acteurs, cette même lecture des méthodes légitimes de la réforme administrative du service public pénitentiaire saisit les États en développement. En d'autres termes comment s'impose partout, ou non, une même orientation de ces réformes, une même représentation des voies dans lesquelles il est légitime de s'engager pour améliorer sa « performance ». Il s'agit donc dans une interrogation du même ordre que celle mobilisée dans les chapitres précédents d'analyser certaines de ces réformes pénitentiaires au prisme notamment des principes érigés en dogmes du discours sur la « bonne gouvernance », en se demandant de surcroît dans quelle mesure ces derniers s'articulent ou non avec les identités historiques et culturelles propres des systèmes sur lesquels ils prétendent agir ou réformer¹⁴. Là encore le propos mêle les analyses de chercheurs et de praticiens, acteurs pénitentiaires, associatifs ou experts engagés dans des programmes de réforme internationale des systèmes pénitentiaires.

Épreuve de contenu

Evans, Loi pénitentiaire N°2009-1436 du 24 novembre 2009 : changement de paradigme pénologique et toute puissance administrative, *Recueil Dalloz*, N°1, janvier 2010, pp. 31-38 ; C.-M. Simoni, La loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 : vers de nouveaux droits pour les détenus, *AJDA*, N°9, mars 2010, pp. 494-499 ; J.-C. Froment, La loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 : une ambition modérée, *RDP*, N°3, 2010, pp. 687-709.

14. Pour une illustration d'une telle problématique dans le contexte africain, cf. E. Leroy, *Les Africains et l'institution de justice. Entre mimétismes et métissages*, Dalloz, 2004.