



**HAL**  
open science

# Quel impact de la logique managériale sur les pratiques de gestion des directeurs pénitentiaires ?

Laurine Basse

## ► To cite this version:

Laurine Basse. Quel impact de la logique managériale sur les pratiques de gestion des directeurs pénitentiaires?. Visions et valeurs du Management Public à l'aune des crises, Association Internationale de Recherche en Management Public, Jun 2022, Rabat, Maroc. hal-04216624

**HAL Id: hal-04216624**

**<https://hal.science/hal-04216624>**

Submitted on 12 Mar 2024

**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.

Visions et valeurs du Management Public à l'aune des crises  
11<sup>ème</sup> colloque de l'AIRMAP – Track #4  
Juin 2022

**Fabrique de la gestion publique : quels impacts de la logique managériale sur les pratiques des directeurs pénitentiaires ?**

Laurine Basse, Doctorante, IMPGT, CERGAM, AMU, contact : [laurine.basse@univ-amu.fr](mailto:laurine.basse@univ-amu.fr)

**Mots clés :** logiques institutionnelles, performance publique, directeurs pénitentiaires, défi sociétal

82% des Français estiment avoir été marqué par un événement ou une information sur la prison durant ces dernières années<sup>1</sup>. Ce chiffre montre l'importante médiatisation que peuvent connaître ces établissements. Il en résulte un questionnement régulier sur le sens donné au service public pénitentiaire et aux significations accordées à sa « bonne » gestion (Mehigan et Rowe, 2007). En ce sens, deux indicateurs symboliques illustrent l'ambiguïté de sa performance. En effet, aujourd'hui si les prisons connaissent un faible taux d'évasion, environ 1%<sup>2</sup>, elles rencontrent aussi un taux de récidive, au sens large, de l'ordre de 40%<sup>3</sup>. Se pose alors la question de la définition de cette « bonne » gestion, sur quel critère la fonder, comment la calculer ? Cette communication va interroger les effets induits par l'introduction de principes managériaux dans la définition de cette « bonne » gestion.

Issus des pays anglosaxons, les principes managériaux ont été introduits par la Nouvelle Gestion Publique, traduction française du New Public Management. Il s'agit d'un mouvement de réformes protéiformes (Pollitt *et al.*, 2007) visant à « *promouvoir dans les administrations de l'État des mécanismes de fonctionnement empruntés aux entreprises du secteur privé, présentées à la fois comme plus modernes, mieux organisées et plus « efficaces »* » (Alber, 2013 : 3). Les organisations publiques ont alors vocation à répondre au nouveau triptyque : « Economie, Efficacité et Efficience » (Amar et Berthier, 2007).

---

<sup>1</sup> Source consultée en Février 2022 : « [Les Français et la prison Inf... \(justice.gouv.fr\)](#) » publié en Juin 2013 par Infostat Justice.

<sup>2</sup> Source consultée en Mars 2022 : « [FR 2022 PLF BG PGM 107.pdf](#) » publiée en Décembre 2021 par le Ministère de la Justice.

<sup>3</sup> Source consultée en Décembre 2021 : « [chiffres cles 2021 web.pdf \(justice.gouv.fr\)](#) » publié en Septembre 2020 par le Ministère de la Justice.

Pourtant, si les réformes mises en place ont permis l'intégration de principes et outils issus du privé, « (...) rares sont ceux qui promeuvent un alignement pur et simple de l'État sur le modèle entrepreneurial – il s'agit plus certainement d'une hybridation dont la portée reste en partie à déterminer (...) » (Alber, 2013). Nous allons donc tenter de préciser cette portée en étudiant les pratiques managériales des directeurs pénitentiaires dans la gestion de leur établissement.

A cet effet, nous mobilisons la perspective des logiques institutionnelles. Cette dernière permet d'identifier de multiples rationalités à l'action publique, en appréhendant la multitude d'identités et de valeurs traversant le service public pénitentiaire. Il s'agit alors de comprendre comment les individus, acteur et porteur de logiques institutionnelles sont susceptibles de modifier les arrangements institutionnels (Besharov et Smith, 2014).

En identifiant quatre logiques institutionnelles dans les établissements pénitentiaires, nous pouvons alors identifier un continuum d'intégration de la logique managériale dans les pratiques traditionnellement bureaucratiques des directeurs pénitentiaires. La définition de ce continuum nous amène ensuite à identifier des leviers et freins à l'implantation de cette logique dans le secteur pénitentiaire. Presque 40 ans après, il apparaît que la nouvelle gestion publique s'est bien implantée dans les pratiques managériales pénitentiaires notamment en modifiant la cible du service public mais son étendue reste limitée dès lors qu'elle ne prend en compte qu'une partie des missions.

L'apport principal de cette recherche est alors de questionner l'influence de l'idéologie issue de la Nouvelle Gestion Publique dans l'évolution continue des pratiques managériales publiques. Il s'agit également de questionner, la part « banale » du service public pénitentiaire c'est-à-dire celle de sa réalité administrative (Froment et Kaluszynski, 2011).

Nous proposons donc la problématique suivante, **comment la logique managériale influence les pratiques managériales portées par les directeurs pénitentiaires ?**

Afin de répondre à ce questionnement, nous allons expliciter le cadre théorique de cette recherche. Nous exposerons ensuite la méthodologie qualitative de cette recherche exploratoire, puis discuterons des principaux résultats obtenus.

## Cadre théorique de la recherche

### 1. Comprendre les multiples rationalités de l'administration pénitentiaire

Rutherford (1993a : 26) a théorisé la gestion de la justice pénale comme « *une arène caractérisée par des idéologies concurrentes* ». Il affirme qu'il existe trois groupes de valeurs ou « *crédos* » qui façonnent les pratiques individuelles tels que la « *condamnation morale des délinquants* », « *la gestion harmonieuse et efficace des tâches* » et « *l'optimisme quant à la possibilité d'effectuer un travail constructif* ».

Faisant écho à ces « *crédos* », nous mobilisons les théories institutionnelles et plus particulièrement l'institutionnalisme organisationnel (Ocasio et Gai, 2020). Ce courant permet d'aborder la diversité des rationalités entourant la justice en mobilisant une perspective d'analyse solide, celle des logiques institutionnelles. Micelotta *et al.*, (2017 : 3) soulignent que cette perspective « [...] *est devenue une lentille théorique dominante, et en plein essor pour l'institutionnalisme (Lounsbury & Beckman)* ». Elle participe à une analyse multi-niveau permettant de conjuguer l'analyse des grands défis sociétaux et des pratiques organisationnelles (Hampel *et al.*, 2017). Nous nous intéressons alors à la fabrique de la gestion publique eu égard à la prise en compte de l'ensemble des attentes sociétales traversant le service public pénitentiaire.

Ainsi, les logiques institutionnelles sont définies comme « *le construit social, les modèles historiques des symboles culturels et des pratiques matérielles, y compris les hypothèses, les valeurs et les croyances par lesquelles les individus et les organisations donnent un sens à leur activité quotidienne, organisent le temps et l'espace, et reproduisent leurs vies et leurs expériences.* » (Thornton et Ocasio, 1999 : 804 dans Thornton et Ocasio, 2008 : 101). Les logiques institutionnelles sont la traduction d'une combinaison d'ordres institutionnels (famille, religion, communauté, état, marché, profession, entreprise) opérant au niveau du champ organisationnel et se répercutant dans les pratiques (Thornton, Ocasio et Lounsbury 2012). Ces logiques se matérialisent dans les discours, les outils ou encore les conflits rencontrés dans le champ.

Dans le large champ de la justice, McPherson et Sauder (2013 : 173) identifient quatre logiques institutionnelles traversant les organisations et les individus. Ils identifient une logique de punition, une logique de réhabilitation, une logique d'efficacité et une logique de responsabilité communautaire. Nous avons confirmé la présence de ces logiques dans le champ pénitentiaire français même si les termes employés et les dimensions peuvent être différentes (Winter, 2017 ; Basse, 2020). En ce sens, Ocasio *et al.*, (2017) rappellent que les principes d'organisation des logiques institutionnelles sont multidimensionnels et qu'elles peuvent avoir des dimensions distinctes. S'il est possible de mobiliser différentes dimensions en fonction des terrains de recherche, ceci soulève donc un besoin de transparence. A cette fin, les logiques institutionnelles identifiées en établissements pénitentiaires sont présentées dans le tableau ci-dessous (Basse, 2020).

Figure 1. Tableau des logiques présentes en établissements pénitentiaires

|                                 | Logique relationnelle                               | Logique de protection                        | Logique bureaucratique   | Logique managériale  |
|---------------------------------|---|--|--|--|
| <i>Conception de la prison</i>  | Lieu d'amendement et de resocialisation             | Lieu d'isolement                             | Lieu d'exécution de la décision pénale                         | Lieu de prestation de service public                               |
| <i>Conception des missions</i>  | Donner du sens à la peine pour éviter la récidive   | Emprisonner pour protéger la société         | Garantir l'état de droit                                       | Rendre la prise en charge efficace                                 |
| <i>Moyens d'action</i>          | Ecoute, discussion, négociation, responsabilisation | Enfermement, observation, autorité, sanction | Note de service, statut d'emploi, réglementation pénitentiaire | Rationalité des moyens, mise en place d'objectifs, externalisation |
| <i>Structure de gouvernance</i> | Collective et pluridisciplinaire                    | Hiérarchique                                 | Statutaire   | Contractuelle  |
| <i>Structure de contrôle</i>    | Contrôle par les pairs                              | Juridiction administrative et judiciaire     | Juridiction administrative                                     | Contrôle de gestion  |

Source : (Basse, 2020)

Nous nous inscrivons alors dans l'appel lancé par Battilana *et al.*, (2017) pour mieux appréhender la manière dont les organisations et leurs membres gèrent une combinaison de plus de deux logiques.

## 2. L'intégration de la logique managériale dans le secteur public

Nous choisissons alors de nous concentrer sur l'étude de la logique managériale car son introduction dans le paysage français à partir des années 80 est venu bousculer « *les modes de fonctionnement et de gouvernance des organisations professionnelles* » (Grenier et Bernardini-Perinciolo, 2015). La gestion par les résultats et la direction par les objectifs prônées depuis le vote de la Loi Organique Relative aux Lois de Finances en 2001 sont devenues les enjeux principaux de la gestion publique (Mazouz *et al.*, 2015). L'intégration de cette logique peut s'illustrer dans le secteur pénitentiaire à travers la définition d'un nouvel objectif, celui de l'efficacité de la peine (Lascoumes, 2006) et dans une gestion de plus en plus orientée vers le contrôle des risques (Chantraine, 2006).

L'étude de Renaud (2017) sur l'audit environnemental montre par ailleurs, comment les dispositifs de gestion peuvent se révéler être de véritables caméléons au regard des logiques en présence. Boitier et Rivière (2016) énoncent, par exemple, comment l'introduction d'outils de contrôle de gestion tels que les tableaux de bord, les contrats d'objectifs-moyens ou encore les indicateurs de performance sont des vecteurs de la logique gestionnaire au sein des universités françaises. Plus largement, Charue-Duboc et Raulet-Croset (2014) illustrent comment la coexistence de logiques institutionnelles peut faire évoluer les routines organisationnelles. Les logiques institutionnelles apparaissent donc à la fois comme un réceptacle, et une source aux changements institutionnels.

Nous allons donc nous intéresser à la matérialisation de la logique managériale au sein des pratiques pénitentiaires. Nous serons alors en mesure de mieux comprendre comment la logique managériale est aujourd'hui intégrée dans le paysage de la gestion publique et d'autant plus lorsqu'il s'agit d'une administration régaliennne traversée par d'autres logiques. Nous nous intégrons alors à l'appel de Mazouz *et al.*, (2015) pour poursuivre les recherches sur la relation entre la logique managériale et bureaucratique ainsi que sur leur mécanismes sous-jacents.

## Méthodologie

### 1. Design de la recherche

Nous avons mené une étude qualitative selon un design exploratoire. Ce design permet « (...) de multiplier les angles d'approche du phénomène étudié, de faire émerger de nouvelles compréhensions, de les confronter à des explications rivales, et d'en tester la pertinence auprès d'autres unités au cours même de l'étude, ce qui renforce sa validité interne et la validité du construit (Yin, 2003). » (Muscat, 2006 : 8). Nous avons mené une étude de cas unique portant sur l'Administration Pénitentiaire (Avenier et Cajaiba, 2012 ; Thiétart *et al.*, 2014).

Actuellement, cette administration est une administration régaliennne rattachée au Ministère de la Justice depuis 1911. C'est une administration déconcentrée organisée en échelons. Il existe un échelon central (la Direction de l'Administration Pénitentiaire), un échelon interrégional composée de neuf directions interrégionales et un échelon local animé par 187 établissements pénitentiaires et 104 services pénitentiaires d'insertion et de probation. Cette administration doit répondre à une double mission que sont la garde et la réinsertion des personnes détenues. Le champ des solutions possibles et les marges de manœuvre des acteurs apparaissent comme limités car les parties prenantes sont nombreuses, les attentes diverses et les moyens limités. Il nous a donc semblé pertinent d'interroger l'intégration de la logique managériale dans une institution traditionnellement bureaucratique dont les missions sont orientées sur la relation avec l'utilisateur. Ce cas « extrême » pourrait donc nous renseigner sur des mécanismes encore inconnus dès lors que cette administration doit gérer plus de deux logiques institutionnelles.

### 2. Recueil des données

Concernant les données, nous avons mis en œuvre une triangulation des méthodes de recueil des données.

Tout d'abord, nous avons effectué 48 jours d'observation dans cinq établissements pénitentiaires. Ces journées d'observation ont été retranscrites dans des journaux de bord en temps réel puis ont pu être complétés *a posteriori*. Nous avons donc aujourd'hui 4 journaux de bord représentant approximativement 800 pages de notes.

Nous avons suivi lors de ces périodes, l'ensemble des personnels de direction et avons rencontré des personnels d'encadrement et de surveillance ainsi que d'autres parties prenantes tels que des enseignants, médecins, associatifs ou magistrats. Nous nous sommes positionnés en tant que participant-observateur et avons mené une observation autour de plusieurs thèmes : (a) les acteurs présents et leurs relations, (b) les lieux de rencontre, (c) les arguments de discours des acteurs et (d) les activités entreprises par les acteurs.

Nous avons également mené trente-huit entretiens. Nous avons interrogé vingt-quatre directeurs lors d'entretiens semi-directifs. Ils ont été identifiés comme nos principaux interlocuteurs car ces derniers sont identifiés comme disposant d'un rôle prépondérant pour gérer la diversité et l'incohérence au sein des établissements (Vacheret et Lemire, 2007). Leur style de gestion est reconnu comme ayant un grand impact sur l'établissement et sa philosophie organisationnelle (Caeti *et al.*, 2003). Le guide d'entretien avait vocation à identifier les logiques présentes dans le discours des directeurs notamment en abordant (a) les valeurs de l'administration, (b) leurs objectifs, (c) leurs contraintes et (d) leurs rôles. Nous avons également mené quatorze entretiens non-directifs avec un panel de personnels pénitentiaires présents sur le champ et susceptibles de vivre également les logiques institutionnelles. Le tableau suivant retrace les caractéristiques des personnes interrogées.

Figure 4. Tableau des personnes interrogées.

| Dénomination des personnes interrogées | Fonctions des personnes interrogées                                    |
|--|--|
| DD                                     | 15 Directeurs de détention <sup>4</sup>                                |
| DRH                                    | 1 Directeur des Ressources Humaines                                    |
| ACE                                    | 4 Adjoints au Chef d'établissement                                     |
| CE                                     | 4 Chefs d'établissement  |
| DAP                                    | 5 personnels au sein de la Direction de l'Administration Pénitentiaire |
| DI                                     | 6 personnels interrégionaux  |
| ENAP                                   | 3 personnels de l'Ecole Nationale de l'Administration Pénitentiaire    |

<sup>4</sup> Le poste de directeur de détention est en général le premier poste par lequel un directeur pénitentiaire commence sa carrière. Il est alors chargé de la gestion d'un ou plusieurs bâtiments de détention au sein de l'établissement. Progressivement, les directeurs de détention ont vocation à évoluer sur des postes d'adjoint puis de chef d'établissement. Le chef d'établissement est à la tête de l'ensemble de l'établissement et de ses personnels, il est donc le responsable hiérarchique direct des directeurs de détention. Les directeurs pénitentiaires peuvent également tout au long de leur carrière occuper des postes en direction interrégionale ou en direction centrale.

Nous avons également poursuivi une recherche de documents secondaires. Nous avons recueilli à ce jour plus de 50 documents tels que des articles de presse, des documents internes (rapports d'activité, notes de service, affiches, projets), des communiqués de presse, des rapports d'instances ou encore des tracts syndicaux. Ils nous ont servi à comprendre les différentes logiques portées par les acteurs et leurs implications dans la gestion des établissements pénitentiaires. Ces documents ont été transmis par les équipes de direction avec leur accord ou étaient publics sur internet.

L'analyse des données a reposé sur une analyse de contenu par le biais d'un codage thématique organisé sur le logiciel N'Vivo. Si nous nous intéressons aux pratiques portées par les directeurs pénitentiaires, ces dernières s'inscrivent bien dans un contexte organisationnel mis en lumière grâce aux observations. Notre niveau d'analyse est donc organisationnel et notre unité d'analyse est individuelle. En concordance avec notre démarche, le codage mélange des codes définis *a priori* et des codes émergents.

## **Résultats et discussion**

L'analyse des données démontrent deux grands axes de compréhension à l'intégration de la logique managériale dans les pratiques pénitentiaires. Tout d'abord une première orientation de nos résultats illustre l'implantation de la logique managériale dans les discours des personnels pénitentiaires. Nous notons ainsi un continuum d'intégration de la logique managériale dans le contexte traditionnellement bureaucratique des établissements pénitentiaires. Les établissements pénitentiaires apparaissent alors comme empreint de la logique managériale même si l'intégration n'est parfois que partielle.

Ceci nous amène à constater d'un second axe de résultat orienté sur l'identification de freins et leviers à l'intégration de la logique managériale. Ceci nous amenant finalement à nous questionner sur les critères de performance énoncés par la nouvelle gestion publique.

## 1. Matérialisation de la logique managériale dans la gestion des établissements pénitentiaires

La présence de la logique managériale dans le champ pénitentiaire peut se matérialiser au travers d'un premier axe que nous avons prénommé comme le degré d'intégration de la logique managériale dans les discours des directeurs pénitentiaires. Le deuxième axe identifié s'apparente à la matérialisation de la logique managériale dans les pratiques des directeurs pénitentiaires.

Nous pouvons alors constater d'une ambiguïté dans la traduction de principes qui apparaissent comme acquis dans les discours mais qui se concrétisent difficilement dans les pratiques. Par exemple, la performativité de la prise en charge des personnes détenues semble acquise par la mise en place de parcours d'exécution de peine et d'objectifs. Pour autant, l'utilisation d'outils de gestion tel que les projets orientés de structure ne semblent pas encore être totalement partagée. Nous notons également que l'intégration de partenaires dans la gestion des établissements pénitentiaires est acquise lorsqu'il s'agit d'externaliser à des prestataires privés des missions non régaliennes. Pour autant, cette intégration dans une perspective de pluridisciplinarité semble plus limitée s'agissant des partenaires internes aux établissements (personnels de surveillance, SPIP, unité sanitaire, unité d'enseignement).

Figure 5. Continuum d'intégration de la logique managériale dans les établissements pénitentiaires

Degré d'intégration dans les discours

|  |   |  |
|--|---|--|
| <p>Degré de matérialité dans les pratiques</p> | <p><b>Principes bureaucratiques</b></p> <p>« L'individualisation, chaque personne est prise en considération dans sa seule entité, ça, c'est vrai. La volonté de prendre en charge le mieux possible, ça, c'est vrai. La majorité des agents veulent que ça se passe bien pour tout le monde. On individualise beaucoup les choses mais par contre, ça pose problème derrière en termes d'homogénéisation. Chaque cas est différent, ce qui rend compliqué la procédure administrative et derrière ça les rend choses moins objectives. » (ACE)</p>   | <p><b>Individualisation de la prise en charge</b></p> <p>« Il faut qu'en fonction de ce que l'on a sur le territoire, des profils que l'on a, dégager des priorités, qui est en masse dans mon établissement ? quel profil ? quelle infraction ? et comment je traite le sujet ? Parce que localement finalement c'est là où on peut agir (...) si je dois travailler sur un public majoritaire, ce sera en priorité dans cet établissement et peut être qu'en marge je travaillerais un peu moins sur ceux qui seront le moins représenté parce que ce sera le moins prégnant dans cet établissement plutôt qu'ailleurs. Le public le plus important déterminera mes priorités pour l'établissement où je me trouve. » (ACE)</p>  |
|  | <p><b>Utilisation relative des outils de gestion</b></p> <p>« Dans notre administration, je ne sais pas si vous avez vu les DOS les PSOS, on le fait, on a cette obligation, les dossiers orientés de la structure avec les objectifs. On s'aperçoit que c'est quelque chose qui est rassurant pour un jeune cadre, les objectifs fixés par l'administration peuvent être rassurants et pour le cadre et pour la hiérarchie. Bon, moi j'avoue que je n'ai jamais été dans cette approche, parce que je ne suis pas très administratif. S'il fallait que je me qualifie, je me qualifierai plutôt comme un homme de terrain et un manager. Mais je ne suis pas un homme de dossiers. Donc par moments, il y a des usines à gaz qui sont intéressantes comme un soutien, comme échafaudage pour borner son passage dans l'établissement. » (CE)</p> | <p><b>Performativité de la prise en charge</b></p> <p>« Si j'arrive à mettre des régimes de détention ou des projets de détention qui vont attirer les personnes détenues, qui vont leur fixer des objectifs, dans lesquelles ils vont avoir envie d'aller, peut-être qu'on va avoir une réduction des incidents ou peut être qu'on va se permettre d'avoir un secteur où on a une sécurité forte pour gérer les personnes détenues qui doivent être gérées de cette manière-là et avoir un autre fonctionnement dans un autre secteur qui va permettre de les attirer et de leur proposer de l'activité, d'éviter que leur détention ne soit que des journées d'attente ou d'ennuis et l'ennui peut créer l'incident quand vous êtes à 2, 3 dans une cellule. Et tout ça, ça va être des régulateurs. » (ACE)</p> |
|  | <p><b>Utilisation limitée de la pluridisciplinarité</b></p> <p>« Il y a quand même une culture de commandement qui est quand même une attente des personnels. Donc il faut trouver un juste milieu entre commander et manager Pour ma part, je pense que l'aspect collaboratif ne fait pas partie de la culture pénitentiaire. Le pluridisciplinaire oui c'est écrit mais c'est parfois compliqué à mettre en œuvre. Mais l'aspect collaboratif où on se saisit des compétences de chacun des fois on passe à côté parce qu'il y a cet aspect commandement et hiérarchie. » (ENAP)</p>  | <p><b>Gestion externalisée des missions non régaliennes</b></p> <p>« Ici, on est en gestion déléguée. Ça veut dire que pratiquement tout est fait par le gestionnaire délégué. Ça veut dire que le budget qu'on reçoit en tant que chef d'établissement pour gérer cet établissement, ce n'est pas un budget de fonctionnement comme dans un établissement en gestion publique. C'est un budget pour gérer les tenues d'uniforme des surveillants, l'alimentation des détenus, les courriers, la facturation des différents éléments de service. Ce n'est pas un budget, encore une fois, pour investir, pour faire des travaux. » (ACE)</p>   |

Notre premier résultat illustre la manière dont l'Administration Pénitentiaire est imprégnée de la logique managériale. De sorte, que nous pouvons constater de l'intégration de cette dernière dans l'évolution de la stratégie d'attention et des méthodes portées pour la prise en charge des personnes détenues. Pour autant, la portée de l'intégration est à nuancer lorsqu'il s'agit d'utiliser concrètement les outils de gestion mis à disposition. La nouvelle gestion publique a donc su imprégner symboliquement la prise en charge des personnes détenues mais l'utilisation des outils ne semblent pas encore totalement partagée.

Ces éléments nous amènent donc à soutenir la thèse de l'hybridation des logiques institutionnelles pénitentiaires. En effet, ces résultats montrent que la logique managériale s'est particulièrement bien intégrée avec la logique de resocialisation notamment à travers la mise en place de projet d'exécution de peine individualisé pour les personnes détenues. Pour autant, cette imprégnation est plus limitée avec la logique bureaucratique notamment car les cultures professionnelles sont très différentes notamment en termes d'organisation hiérarchisée et de réponse aux principes bureaucratiques. Il en résulte donc des degrés d'hybridation divers en fonction des logiques en présence. C'est en cela que nous rejoignons et confirmons l'hypothèse de Battilana *et al.*, (2017) qui tentent de dépasser la vision d'un hybride de fait vers celle d'une dynamique d'hybridation. Nos résultats montrent comment ces degrés d'hybridation sont susceptibles de varier dès lors que plus de deux logiques sont en présence. Nous intégrons alors nos résultats dans la continuité de la revue de la littérature fournie par Besharov et Mitzinneck (2020) mettant en exergue un panel d'études explorant les hybrides par des modèles temporels et contextuels variés.

Notre recherche montre comment l'hybridité organisationnelle peut persister tout en évoluant dans le temps et confirme la double relation « compétition-coopération » entre logiques (Smets *et al.*, 2015 ; Raynard, 2016). Une recherche longitudinale pourrait donc se révéler pertinente pour étudier conjointement les quatre logiques institutionnelles afin de comprendre les facteurs influençant les évolutions de l'hybridation.

## 2. Logique managériale : freins et leviers à l'intégration

Il est à présent intéressant d'identifier des freins et leviers à l'intégration de la logique managériale dans les pratiques pénitentiaires. Les éléments sont présentés dans le tableau ci-dessous.

Figure 6. Leviers et freins à l'intégration de la logique managériale en établissement pénitentiaire.

| Levier 1. Une culture professionnelle historiquement orientée sur la gestion des personnes et des établissements   | Levier 2. Des marges de manœuvre locales octroyées aux directeurs pénitentiaires   |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Un positionnement de meneur d'Hommes</li> </ul> <p>« Un DSP il est là pour diriger, encadrer, fixer un cap, communiquer, expliquer, faire adhérer. Après, le DSP doit être une locomotive. Il doit faire monter ses agents dans le wagon, trouver le moyen de les faire adhérer, mais il doit être locomotive, il doit aller les chercher. Il doit proposer. C'est important. Je pense vraiment qu'un DSP dans un établissement pénitentiaire n'est pas un cadre administratif et qu'il ne faut pas le représenter comme un cadre administratif et qu'il faut qu'il aille chercher. Il faut être au contact, il faut porter. Il faut expliquer, il faut accompagner. » (ACE)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Un nécessaire gestionnaire</li> </ul> <p>« C'est un métier qui est en grande évolution depuis 20 ans ce n'est plus un chef des prisons, ce n'est plus un surveillant chef, chef de prisons. Aujourd'hui il doit intégrer beaucoup de nouvelles compétences qui le fait ressembler à d'autres corps de la haute fonction publique et donc aujourd'hui un DSP ressemble plus à un directeur d'hôpital avec ce qu'est devenu un directeur d'hôpital, que ce qu'était un gardien de prison en chef. Il est au centre de nombreuses politiques publiques qu'il doit mettre en œuvre et il dispose de contraintes notamment budgétaires qu'il doit assumer mais comme doivent le faire un patron d'une grosse structure telle que peut l'être l'hôpital. Il y a de grande proximité parce qu'il y a un taux d'encadrement très important des personnels et puis en plus de ça on a la garde personnes qui n'ont pas choisi d'être là généralement avec en plus un métier qui est très important. On n'est pas là juste pour garder des gens on doit mener un travail à l'intérieur, un travail à la fois sécuritaire et de préparation à la sortie pour tous les détenus. Ce qui se rapproche vient de l'hôpital ou les gens ne sont pas là juste pour être malade on essaie de les guérir donc là proximité est très proche. » (DAP)</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Un cadre d'action relativement souple</li> </ul> <p>« Je crois qu'il y a 50% de choses sur lesquelles on a une grande marge de manœuvre et 50% sur lesquelles il n'y a pas de marge de manœuvre et je dirais que, de manière générale, je me sens assez libre de mes décisions et de mes choix de politique interne, mais qu'en contrepartie, quand je mets en place les choses, je dois revenir à une très grande rigueur et j'ai plutôt intérêt à respecter la règle et la procédure administrative. Donc je dirais que c'est un équilibre entre 50% de marge et 50% de restriction, de contrôle. » (DD)</p> <p>« Mais à une époque, c'était très, très, très normé. Lorsqu'il y avait un projet qui était lancé, alors que là, aujourd'hui, on demande des innovations locales et en plus quand il y a un projet national, on nous laisse la possibilité plus de l'adapter. » (CE)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Une personnalisation possible des projets</li> </ul> <p>« Après, vous avez vos affinités, ce que vous aimez bien faire ou pas qui rentre en compte. Là, les collègues, il y en a une qui a voulu travailler sur la promenade unique, elle travaille là-dessus. Moi, je ne pense pas que j'aurais abordé la détention sur l'aspect promenade unique. Je n'aime pas ça cette idée de promenade unique parce que je pense que c'est une dégradation des conditions de détention pour les détenus. Elle réorganise tous les grands trucs de détention. Voilà ça aurait pu être une autre entrée. Quand j'étais à sa place à X, j'étais parti sur la médiation animale directe, je n'avais pas modifié les grands équilibres de gestion de la détention comme elle est en train de le faire. Ce n'est pas ça, ma porte d'entrée de mon action de directeur. » (ACE)</p> |

| Frein 1. Une gestion bureaucratique de l'institution  | Frein 2. Des indicateurs de performance limités  |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Une non-incitation à la prise de risque<br/> <i>« C'est une administration qui est sous les feux politiques et médiatiques, souvent. L'enjeu, il est déjà là. Ça crée des difficultés parce que souvent, j'ai l'impression qu'il ne faut pas trop faire de vagues pour que ça se passe bien. Mais moi ce n'est pas trop mon but. Je ne dis pas qu'il faut du bazar. Je l'ai dit tout à l'heure un petit peu mais il faut que ça vive. » (ACE)</i> </li> <li>○ Une forte hiérarchisation<br/> <i>« Il y a quand même une culture de commandement qui est quand même une attente des personnels. Donc il faut trouver un juste milieu entre commander et manager. Pour ma part, je pense que l'aspect collaboratif ne fait pas partie de la culture pénitentiaire. Le pluridisciplinaire oui c'est écrit mais c'est parfois compliqué à mettre en œuvre. Mais l'aspect collaboratif où on se saisit des compétences de chacun des fois on passe à côté parce qu'il y a cet aspect commandement et hiérarchie. » (ENAP)</i> </li> <li>○ Des marges de manœuvre distinctes selon les échelons<br/> <i>« La difficulté que l'on rencontre, c'est que l'administration pénitentiaire en tout cas l'administration centrale propose et innove très peu. Donc quand vous êtes sur le terrain, si vous attendez les consignes de l'administration centrale, vous pouvez vous ennuyer beaucoup. Donc vous êtes obligés d'innover localement en faisant des choses qu'éventuellement vous avez vu ailleurs mais comme vous êtes assez isolé, vous ne les avez pas forcément vu ailleurs donc vous êtes obligé d'innover et de se dire tiens il y a un truc qui m'intéresse et vous allez le faire de manière un peu artisanale. On est un peu dans une logique un peu artisanale dans l'administration pénitentiaire, j'entends sur les services déconcentrés. L'administration pénitentiaire fonctionne beaucoup avec par des initiatives individuelles et du prototypage. » (DAP)</i> </li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Une non-évaluation du résultat des prises en charge<br/> <i>« Il faudrait qu'on puisse aussi mettre en avant la réussite de ces prises en charge après c'est vrai que c'est très compliqué pour nous de démontrer et de montrer que notre travail a un effet positif. Parce qu'en termes de chiffres de récidive c'est compliqué à évaluer, à chiffrer et en plus on ne voit que ceux qui reviennent, ceux qu'on ne voit pas revenir on les a perdus des radars. On ne sait pas avec certitude que notre action a été positive ou non pour eux alors je ne dis pas que l'on gagne à tous les coups mais je pense quand même qu'il y a certains détenus pour qui on a eu un effet positif et qu'après leur passage en prison, ils ont changé de vie et cela ils ne passent pas à la télé et on ne les voit plus. C'est ça qui serait important parce qu'un médecin peut dire, voilà j'ai accueilli tant de patients, il y en a tant qui sont décédés, tant que l'on a sauvé et donc tout le monde est d'accord pour dire qu'il y a des résultats. Nous s'est plus compliqué de le démontrer et du coup c'est difficile de démontrer à la société que oui avoir la télé, le frigo dans la cellule, la plaque chauffante c'est utile, qu'ils aient une bibliothèque, de les faire voter c'est utile, de les mettre au travail. » (CE)</i> </li> <li>○ Des indicateurs essentiellement portés sur les non-événements<br/> <i>« Il y a des indicateurs objectifs qu'on va retrouver sur les taux d'absentéisme, les taux de maladies des personnels, les taux de mécontentement des personnels, le taux d'incidents, le taux aussi d'incidents majeurs, le taux de saisine du DDD sur lesquels on n'arrive pas répondre, du CGLPL. Tout ça, ce sont des indicateurs. Et puis après, il va y avoir aussi des éléments de management et d'ambiance. Quelle est l'ambiance au sein de l'équipe, qu'elle est l'ambiance au sein des personnels ? Est-ce que les gens ont plaisir à travailler ensemble ? C'est moins quantifiable, ça. Et pourtant, c'est primordial mais on ne sait pas le quantifier » (ACE)</i> </li> </ul> |

Source : Auteure

Notre second axe de résultats permet d'identifier des leviers et des freins à l'intégration de la logique managériale dans le secteur pénitentiaire.

En effet, nous avons souligné deux leviers facilitants une intégration approfondie de la logique managériale.

Levier 1. Une culture professionnelle historiquement orientée sur la gestion des personnes et des établissements.

Levier 2. Des marges de manœuvre locales octroyées aux directeurs pénitentiaires.

Ces facteurs se révèlent particulièrement important dans le développement de prises en charge innovante. En effet, lors de nos observations nous pu remarquer le poids des expérimentations locales dans les orientations actuelles de la politique pénitentiaire. Nous pensons notamment aux projets Module Respect ou à la médiation animale qui ont été, dans un premier temps, des initiatives locales et ont été depuis institutionnalisées. Or dans le contexte actuel d'accélération des changements, de multiplication des défis sociétaux et de complexification des structures, apparait la nécessité de développer l'innovation, l'agilité et la prise de risques dans les administrations (Bartoli et Ewango Chatelet, 2016).

Dans notre cas, nous pouvons constater que les directeurs pénitentiaires bénéficient de marges de manœuvre dans l'élaboration et la mise en œuvre de projet et ce, selon l'appétence qu'ils auraient avec une logique spécifique mais aussi selon leur échelon de compétence. Nous confirmons alors les résultats de Coblenz et Pallez (2015) différenciant les marges de manœuvre entre acteurs de proximité et acteurs nationaux : « *les premiers cherchent à créer un sens local là où les seconds s'accrochent aux principes d'une rationalité organisationnelle et économique.* » (Mazouz et al., 2015 : 22). Nous pouvons alors confirmer les résultats induits par l'étude de Ben Romdhane et Ben Slimane (2018) selon lesquels « *l'implémentation des logiques assure leur mise en action. Dotés de créativité, les individus peuvent alors bricoler et modifier les pratiques organisationnelles* ».

Par ailleurs, nous avons noté deux freins inhibant l'intégration de la logique managériale dans les établissements pénitentiaires.

Frein 1. Une gestion bureaucratique de l'institution.

Frein 2. Des indicateurs de performance limités.

Le cadre bureaucratique et ses principes historiques apparaissent comme rigides surtout lorsqu'il s'agit de proposer de nouvelles prises en charge. Nos résultats semblent donc s'aligner sur les études avancées en la matière<sup>5</sup> démontrant une tension entre la logique bureaucratique axé sur les moyens et procédures, fondée sur l'égalité et la standardisation, face à la logique managériale axée sur la gestion par les résultats et orientées sur l'individualisation de la prise en charge.

Ceci nous amène alors à nous interroger sur la valeur publique donnée aux résultats de la politique pénitentiaire. Nous nous intégrons donc dans les réflexions autour de la formulation d'objectifs et des choix d'indicateurs car ces derniers s'avèrent souvent problématiques dans la gestion publique (Pollitt, 2013). Nous interrogeons alors la circonscription de la logique managériale aux seuls principes issus de la nouvelle gestion publique.

En effet, plusieurs courants critiques de la nouvelle gestion publique ont vu le jour notamment celui du Management de la Valeur Publique. Ce dernier « *accorde une place centrale à la valeur publique, construite collectivement par le biais de délibérations (Stoker, 2006 ; O'Flynn, 2007).* » (Carmouze, Alaux, Fouchet, 2021 : 2). Au-delà des seuls critères d'efficacité et d'efficacités, il s'agit de promouvoir « *la production de services publics générant des résultats, à la fois socialement utiles et durables* » c'est à dire d'interroger la finalité stratégique des actions publiques (Soldo, Carmouze et Du Boys, 2021 : 428). Comme l'écrit, Carmouze (2020 : 58) « *ce courant interroge sur la dimension démocratique de l'action publique (Bozeman, 2007), les objectifs que l'État et les collectivités locales peuvent se fixer (Meynhardt, 2009) mais aussi sur la manière dont les managers peuvent les atteindre (Moore, 1995)* ». Il s'agit alors de « *proposer des espaces d'expression et de dialogue relatif à ces préférences, tout en favorisant des modalités de délibération sur des choix et des alternatives concrètes* » (Soldo, Carmouze et Du Boys, 2021 : 429).

---

<sup>5</sup> « Le gestionnaire public en question » et « Les gestionnaires publics à l'épreuve des résultats » Dossier n°250 et 251 (2015), RFG

Le droit d'expression des personnes détenues tel qu'il a pu être expérimenté dans un établissement pénitentiaire français (Charbit, 2018) pourrait-il contribuer à la définition d'une telle valeur ? Egalement, une implication effective de l'ensemble des personnels et des partenaires tels que les enseignants, médecins ou formateurs permettrait-elle de répondre aux défis sociétaux qu'implique aujourd'hui la gestion des prisons ? Il en résulte un besoin d'identifier des établissements précurseurs en la matière et de poursuivre les recherches sur la pertinence de tel dispositif dans la co-construction de la valeur publique en prison afin d'assoir la logique managériale dans l'ensemble des dimensions de ce service public.

## **Conclusion**

A travers l'étude de pratiques managériales portées par les directeurs pénitentiaires, nous avons étudié l'intégration de la logique managériale dans la prise en charge des personnes détenues. Cette perspective nous a permis d'interroger réciproquement le cadre de gestion entourant les directeurs pénitentiaires tout en questionnant l'action des directeurs sur ces pratiques.

Si la logique managériale semble imprégnée le discours des directeurs pénitentiaires, il n'en résulte pas moins un continuum d'intégration. L'intégration se concrétisant d'abord dans les valeurs liées à la prise en charge des personnes détenues mais se différenciant fortement les outils traditionnellement bureaucratiques mis en œuvre dans les administrations. Nous relevons alors deux critères discriminants à l'étude de la logique managériale dans le contexte pénitentiaire : le degré d'intégration de cette dernière dans les discours et son degré de matérialisation dans les pratiques. Ceci nous permet de mettre en lumière l'aspect essentiellement idéologique de la fabrique de la nouvelle gestion publique dans le cadre de l'administration pénitentiaire. De la sorte, nous relativisons une utilisation généralisée d'outils de gestion *ad hoc* ou importés du privé.

Également, nous avons pu découvrir des leviers et des freins à l'intégration de la logique managériale dans ce service public. Deux facteurs semblent favoriser l'intégration de principes managériaux, à savoir une culture professionnelle historiquement orientée sur la gestion des personnes et des établissements et des marges de manœuvre locales octroyées aux directeurs pénitentiaires.

*A contrario*, deux facteurs se sont relevés être des freins aux pratiques managériales, une gestion bureaucratique de l'institution et des indicateurs de performance limités.

Les résultats de cette recherche contribuent donc à élargir nos connaissances sur la gestion des prisons françaises. Nous soulignons ne pas avoir rencontré de travaux français en la matière. Il s'agit de fournir une première monographie des établissements pénitentiaires français en management public. Notre étude permet d'illustrer l'appréhension par les directeurs pénitentiaires des principes et outils issus de la logique managériale. Il s'agit donc d'accompagner les organisations publiques dans l'identification de leurs obligations, contraintes et moyens d'action à travers l'identification des différentes logiques institutionnelles qui les traversent. Enfin, l'étude d'une « bonne » gestion des établissements pénitentiaires, nous amène à questionner les critères de performance du service public pénitentiaire au regard de l'ensemble de ces missions sociétales.

## Bibliographie

Alber, A. (2013) Management et nouvelle gestion publique : limites et paradoxes de l'imitation du privé, *La nouvelle revue du travail*, 2.

Amar, A., & Berthier, L. (2007). Le nouveau management public : avantages et limites. *Gestion et management publics*, 5, 1-14.

Avenier, M. J., & Cajaiba, A. P. (2012). The dialogical model : developing academic knowledge for and from practice. *European Management Review*, 9(4), 199-212.

Bartoli, A., & Ewango-Chatelet, A. (2016). Quels processus de déploiement des initiatives innovantes dans les organisations éducatives complexes ? *Gestion et management public*, 5(3), 25-44.

Basse, L. (2020). *Identifying elastic hybridity through a multilevel perspective of institutional complexity: Case study of a French prison*. [Colloque] European Group for Organizational Studies, En ligne.

Battilana, J., Besharov, M., & Mitzinneck, B. (2017). On hybrids and hybrid organizing: A review and roadmap for future research. Dans R. Greenwood, C. Oliver, T.B. Lawrence & R.E. Meyer, *The SAGE handbook of organizational institutionalism* (2<sup>nd</sup> Edition). SAGE Publications.

Ben Romdhane, R., & Ben Slimane, K. (2018). Le rôle de l'individu dans la réponse à la complexité institutionnelle. *Management international/International Management/Gestión Internacional*, 22(4), 75-91.

Besharov, M., & Mitzinneck, B. (2020). Heterogeneity in Organizational Hybridity: A Configurational, Situated, and Dynamic Approach. In M. L. Besharov, & B. C. Mitzineck (Eds.), *Organizational Hybridity: Perspectives, Processes, Promises* (pp. 3-25). Research in the Sociology of Organizations, 69.

Besharov, M. L., & Smith, W. K. (2014). Multiple institutional logics in organizations: Explaining their varied nature and implications. *Academy of management review*, 39(3), 364-381.

Boitier, M., & Rivière, A. (2016). Les systèmes de contrôle de gestion, vecteurs d'une logique gestionnaire: changement institutionnel et conflits de logiques à l'université. *Comptabilité Contrôle Audit*, 22(3), 47-79.

Caeti, T. J., Hemmens, C., Cullen, F. T., & Burton Jr, V. S. (2003). Management of juvenile correctional facilities. *The Prison Journal*, 83(4), 383-405.

Chantraine, G. (2006). La prison post-disciplinaire. *Déviance et société*, 30(3), 273-288.

Charbit, J. (2018). Une institutionnalisation contestée. La participation des personnes détenues à la gestion de la prison. *Déviance et société*, 42(1), 207-236.

Carmouze, L., Alaux, C. & Fouchet, R. (2021). Co-construire les services publics locaux : une approche stratégique de la participation des parties prenantes externes. Cas de l'analyse des besoins sociaux dans des centres communaux d'action sociale. *Vie & sciences de l'entreprise*, 211-212, 91-113.

Carmouze, L. (2020). *L'intégration des relations inter-organisationnelles entre les métropoles et les régions : processus de structuration des stratégies d'attractivité territoriale* [Thèse de doctorat, Aix-Marseille].

Charue-Duboc, F., & Raulet-Croset, N. (2014). Confrontation de logiques institutionnelles et dynamique des routines organisationnelles. *Revue française de gestion*, (3), 29-44.

Froment, J. C., & Kaluszynski, M. (2011). *L'administration pénitentiaire face aux principes de la nouvelle gestion publique* (p. 271). Presses universitaires de Grenoble.

Grenier, C., & Bernardini-Perinciolo, J. (2015). Le manager hybride, acteur-passeur et acteur-clôture aux frontières institutionnelles. *Revue française de gestion*, (5), 125-138.

Hampel, C.E., Lawrence, T.B., and Tracey P, (2017). Institutional Work: Taking Stock and Making it Matter. Dans R. Greenwood, C. Oliver, T.B. Lawrence & R.E. Meyer, *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism* (2nd Edition). SAGE Publications.

Hudon P.-A., Mazouz B. (2015). « Le management public entre “tensions de gouvernance publique” et “obligation de résultats” : Vers une explication de la pluralité du management public par la diversité des systèmes de gouvernance publique », *Gestion et Management Public*, vol. 3, n° 4, p. 7-22.

Kearney, C., Hisrich, R., & Roche, F. (2008). A conceptual model of public sector corporate entrepreneurship. *International Entrepreneurship and Management Journal*, 4(3), 295-313.

Lawrence, E., Ruppel, C. P., & Tworoger, L. C. (2014). The emotions and cognitions during organizational change: The importance of the emotional work for leaders. *Journal of Organizational Culture, Communications and Conflict*, 18(1), 257.

Mazouz, B., Sponem, S. & Rousseau, A. (2015). Le gestionnaire public en question : La difficile conciliation des logiques bureaucratique et managériale. *Revue française de gestion*, 250, 89-104.

McPherson, C. M., & Sauder, M. (2013). Logics in action: Managing institutional complexity in a drug court. *Administrative science quarterly*, 58(2), 165-196.

Mehigan, J., & Rowe, A. (2007). *Problematizing Prison Privatization: An Overview of the Debate* in Jewkes Y (ed) Handbook on Prisons Cullompton.

Micelotta, E., Lounsbury, M., & Greenwood, R. (2017). Pathways of institutional change : An integrative review and research agenda. *Journal of Management*, 43(6), 1885-1910.

Moriano, J. A., Molero, F., Topa, G., & Mangin, J. P. L. (2014). The influence of transformational leadership and organizational identification on intrapreneurship. *International entrepreneurship and management journal*, 10(1), 103-119.

Musca, G. (2006). Une stratégie de recherche processuelle : l'étude longitudinale de cas enchâssés. *M@n@gement*, 9, 153-176.

Ocasio, W., & Gai, S. L. (2020). Institutions: Everywhere but not everything. *Journal of Management Inquiry*, 29(3), 262-271.

Ocasio, W., Thornton, P. H., & Lounsbury, M. (2017). Advances to the institutional logics perspective. In *The Sage handbook of organizational institutionalism* (pp. 509-531). SAGE Publications Ltd.

Pollitt, C., Van Thiel, S., & Homburg, V. (2007). *Public Management in Europe. Adaptations and Alternatives*. Palgrave MacMillan, Chippenham and Eastbourne.

Raynard, M. (2016). Deconstructing complexity: Configurations of institutional complexity and structural hybridity. *Strategic Organization*, 14(4), 310-335.

Renaud, A. (2017). L'audit environnemental : un dispositif de gestion à l'épreuve de logiques institutionnelles hétérogènes. *Finance Contrôle Stratégie*, (20-3).

Smets, M., Jarzabkowski, P., Burke, G. T., & Spee, P. (2015). Reinsurance trading in Lloyd's of London: Balancing conflicting-yet-complementary logics in practice. *Academy of management journal*, 58(3), 932-970.

Soldo, E., Carmouze, L., & Du Boys, C. (2021). Le budget participatif : un dispositif au service du management de la valeur publique ? *Politiques et Management public*, 14(1), 425-444.

Thiétart, R. A. (2014). *Méthodes de recherche en management-4ème édition*. Dunod.

Thornton, P. H., & Ocasio, W. (2008). Institutional logics. *The Sage handbook of organizational institutionalism*, 840(2008), 99-128.

Vacheret, M., & Lemire, G. (2007). *Anatomie de la prison contemporaine*. PUM.

Winter, J. (2017). *Images of prison: Managing institutional complexity in the Austrian penal system*. [Thèse de doctorat, Vienna University of Economics and Business]