

La prison, entre crise et modernisation

L'actualité médiatique de ces derniers mois a relaté plusieurs cas de désordres survenus dans nos prisons : actes de violence, grève du personnel, évasions, suicides, mutineries, etc. Derrière ces indicateurs de crise, on peut également déceler les traces, de plus en plus nombreuses, d'un vaste chantier de modernisation dans lequel l'administration pénitentiaire s'est engagée, comme l'indiquent le plan de management mis en place par le directeur général, la reconfiguration de la profession de directeur ou encore l'introduction de notions managériales dans les discours. Les expériences anglaises et néerlandaises offrent une perspective décentrée pour saisir les opportunités de changement que permettent (ou non) les crises et le nouveau management public.

CHRISTOPHE DUBOIS

Depuis quelques années, les médias rapportent de plus en plus fréquemment les incidents qui surviennent au sein de nos prisons. Si aucune donnée statistique disponible ne nous permet de conclure à une augmentation de ces incidents, leur diffusion médiatique connaît, en revanche, une nette explosion. À titre d'illustration, les quotidiens belges ont notamment rapporté les faits suivants en l'espace de quinze jours :

- le 14 octobre 2009 : grève des agents de la prison de Tournai après l'agression de cinq de leurs collègues ;
- le 25 octobre 2009 : les agents de la prison d'Andenne déposent un préavis de grève après l'agression de trois de leurs collègues ;
- le 28 octobre 2009 : cent-quatre-vingt détenus de la prison de Lantin refusent de regagner leur cellule après leur promenade au préau à cause de problèmes internes. La police doit intervenir et négocier pour apaiser la grogne ;
- le 30 octobre 2009 : prise d'otage d'une surveillante par un détenu qui sera abattu par les forces de l'ordre — quatre autres détenus sont blessés. Ces événements déclenchent automatiquement un appel à la grève qui est suivi par plus de deux prisons sur trois. Les agents des établissements

- de Bruges, Hasselt, Namur, Andenne, Forest, Saint-Gilles, Verviers, Ypres, Gand, Paifve, Arlon, Huy et Lantin revendiquent davantage de sécurité sur leur lieu de travail ;
- le 31 octobre 2009 : des traces d'explosifs sont détectées à la prison de Lantin ;
 - le 1^{er} novembre 2009 : au cours d'une rixe au préau, un détenu perd un œil à la prison de Nivelles.

Les évènements qui secouent l'actualité de nos prisons sont avant tout de nature hétérogène. Ainsi, ils concernent tantôt les revendications syndicales du personnel de surveillance, tantôt la violence grandissante dans les relations entre détenus et agents, ou bien la « perte des valeurs » d'une population détenue multiculturelle¹, ou encore l'insalubrité et la vétusté des infrastructures, sans oublier la surpopulation et ses effets en termes de promiscuité, d'hygiène, de dignité, etc. Soit autant d'éléments que les experts interprètent comme des indicateurs de l'« endémique crise de légitimité caractérisant la prison » (Nève, 1999). Il convient toutefois de dissocier la crise de légitimité qui concerne l'institution carcérale de celle que traverse l'administration pénitentiaire.

Le premier type de crise renvoie à une thématique abondamment traitée à la suite des travaux d'Erving Goffman (1968) et de Michel Foucault (1975), dans un contexte sociohistorique marqué par « une crise généralisée de tous les milieux d'enfermement : prison, hôpital, usine, école, famille » (Deleuze, 1990). La crise de l'institution pénitentiaire s'enracine notamment dans la cohabitation de deux groupes aux intérêts antagonistes — les gardiens et les gardés (Boin et Rattray, 2004) — et dans l'incapacité de la prison à traiter efficacement le problème de la criminalité — que ce soit via les dispositifs de réhabilitation, de réparation ou de réinsertion, comme le soulignent les abolitionnistes (Mathiesen, 1974 ; 1990).

Quant à la crise administrative, elle a tout d'abord été soulignée par les analystes des politiques publiques *mises en œuvre* dans ce secteur depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Leurs études révèlent l'ambiguïté de la fonction sociale de la prison — entre pénalité et ordre public — et, par conséquent, de la mission professionnelle des surveillants — entre sécurité et réinsertion (Froment, 1994). Ainsi, d'une part, les récents rapports et blâmes accablants concernant l'état des prisons belges, émis par diverses instances internationales comme le Comité pour la prévention de la torture, le Commissariat aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe² ou l'Observatoire international des prisons, tendent à pointer un doigt accusateur en direction de notre administration pénitentiaire. D'autre part, depuis plusieurs années, les fréquents suicides ou tentatives parmi les détenus, le phénomène de stress au travail et le taux d'absentéisme élevé parmi le personnel révèlent la pression et les tensions qui règnent dans nos prisons.

1 Voir à ce sujet l'avis du directeur de la prison de Lantin, Francis Dejon, dans *La Libre Belgique* du 3 novembre 2009 – « Le sens des "valeurs" se perd en prison ».

2 Le rapport du 17 juin 2009 met en évidence, une fois de plus, une série de contradictions persistantes aux droits fondamentaux des individus dans nos prisons.

À côté des analyses de *mise en œuvre* des politiques pénitentiaires, l'analyse des processus de *mise en forme* des politiques publiques — en général — a pris de plus en plus d'importance au cours des années quatre-vingt et nonante. Ces travaux critiquent sévèrement les administrations publiques (santé, défense, protection de l'environnement, etc.) et les considèrent comme des « problèmes de gouvernement », qu'il s'agit de résoudre à coup de politiques spécifiques, appelées réformes de l'administration ou réformes de l'État (Bezès, 2006). La majorité des critiques adressées aux administrations publiques s'articulent autour du montant des dépenses publiques qu'il s'agit de réduire; du pouvoir « bureaucratique » des fonctionnaires qu'il convient de contrôler et de rendre transparent tout en augmentant le pouvoir « démocratique » des élus; de l'efficacité des services publics, censés satisfaire davantage les usagers. Ces critiques et les propositions qui les sous-tendent sont alimentées par une nouvelle doctrine d'organisation administrative baptisée *New Public Management* (NPM).

Depuis 2006, les traces concrètes du recours au NPM par l'administration pénitentiaire belge tendent à se multiplier. En témoigne tout d'abord le plan de management publié par Hans Meurisse en février 2007 (Meurisse, 2007). Rédigé avec l'aide de consultants privés, ce plan s'inspire de techniques de management issues du secteur privé et prévoit que chaque établissement est tenu de rédiger, annuellement, un plan opérationnel. Ce plan opérationnel reprend les objectifs que chaque prison désire atteindre afin d'améliorer son fonctionnement et sa gestion interne. Il comporte également une description des processus et des ressources nécessaires pour rencontrer ces objectifs.

Ensuite, de nouvelles notions managériales, issues des entreprises, ont fait leur apparition dans le champ pénitentiaire. Cette introduction se réalise essentiellement au travers de formations adressées aux membres des staffs de direction locale. Au cours de ces formations, les modèles CAF (cadres d'auto-évaluation des fonctions publiques — sorte de traduction des modèles EFQM émis par l'European Foundation for Quality Management) sont exposés, tout comme les expressions (*Do better things – Do things better*) et les outils qu'ils charrient: plans opérationnels, bonnes pratiques (comme outil de standardisation), indicateurs de performance, qualité totale, autoévaluation, analyses SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats*), *benchmarking, reporting, accountability*, etc. Au-delà des effets de rhétorique, il convient de prendre au sérieux ces notions dans la mesure où elles s'insèrent dans un système de pensée qui informe, transforme et performe les pratiques des directeurs, de plus en plus perçus comme des managers.

En effet, une troisième empreinte laissée par le NPM réside dans le phénomène de managérialisation de la profession de directeur de prison. Ainsi, cette profession a été réorganisée de manière verticale d'abord: quatre postes de directeurs de niveau A5 ont été ouverts (pour les prisons de Lantin et de Bruges ainsi que pour les postes de directeur régional Nord et Sud); des postes de directeurs de niveau A4 (le nombre reste à définir); trente-trois postes d'adjoints du directeur de niveau A3 (quinze en Wallonie et dix-huit en Flandre); des postes de « directeur junior » de niveau A2. Ensuite, sur le plan horizontal,

diverses spécialisations ont été formalisées à travers les postes de directeur « personnel et organisation », « gestionnaire » ou « régime ». Un certain processus de différenciation s'est donc opéré au sein de la profession de directeur sur les plans hiérarchique et fonctionnel. Là où les directeurs remplissaient autrefois des fonctions diverses en matière de gestion financière, gestion des ressources humaines, traitement de dossiers de détenus, logistique etc., la tendance est à présent à la spécialisation de leur fonction et à la reconnaissance des compétences gestionnaires et organisationnelles.

Plan de management, rhétorique managériale et managérialisation de la profession de directeur constituent donc trois chantiers à travers lesquels est menée une opération de modernisation de l'administration pénitentiaire, alimentée par le NPM. Mais quel type de lien peut-on établir entre une actualité médiatique tumultueuse, des indicateurs de crise administrative et un chantier de modernisation ? Pour comprendre ce lien, il convient de remonter aux sources du NPM ou, pour le dire autrement, d'aller voir du côté des systèmes correctionnels néerlandais et anglais. En effet, ce sont ces administrations pénitentiaires qui figurent parmi les premières cibles historiques du NPM. Et l'introduction de cette doctrine est indissociable des crises qu'ont traversées ces pays au début des années nonante.

DE LA CRISE À LA MANAGÉRIALISATION DES ADMINISTRATIONS ANGLAISES ET NÉERLANDAISES

Comme le soulignent Boin *et al.* (2006), les administrations pénitentiaires anglaises et néerlandaises figurent parmi les premiers secteurs publics ciblés par les réformes inspirées par le NPM.

En Angleterre (et au pays de Galles), les émeutes qui se sont déroulées dans la prison de Strangeways (Manchester) entre le 1^{er} et le 23 avril 1990 ont joué le rôle d'effets « accélérateurs » pour ces réformes. La médiatisation de ces émeutes a en effet eu tendance à éroder la confiance de l'opinion publique envers l'administration pénitentiaire. Les élus politiques ont alors pris toutes sortes de décisions visant, essentiellement, au renforcement de leur propre contrôle sur le système correctionnel (avec comme leitmotiv le fameux « *steer, not row*³ ») et à la production d'indicateurs de performances. Pour ce faire, l'administration pénitentiaire a été réorganisée en une agence semi-autonome, baptisée Prison Service Agency, qui s'est fixée comme objectifs stratégiques d'améliorer la sécurité et l'efficacité de ses prisons, tout comme leurs résultats en matière de réhabilitation des détenus. Toutefois, des conflits sont rapidement apparus entre ces divers objectifs, et plus précisément entre les divers indicateurs qui permettent de les mesurer, de même qu'entre les différents groupes d'intérêts défendant les valeurs — difficilement conciliables — de sécurité, efficacité et équité/justice (Hood, 1991). Ensuite, de nombreux obstacles sont apparus dans l'entreprise de séparation des rôles de « direction » et « d'exécu-

3 Ce qui signifie « gouverner (ou diriger) et non ramer ».

Bibliographie

Bezes Ph., 2006, « Administration », dans Boussaguet P., Jacquot S., Ravinet P., (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Science Po, p. 32-42.

Boin A., Rattray W., 2004, « Understanding Prison Riots: Towards A Threshold Theory », *Punishment and Society*, 61, p. 47-65.

Boin A., James O., Lodge M., 2006, « The new public management "revolution" in political control of the public sector: promises and outcomes in three European prison systems », *Public policy and administration*, 21, 2, p. 81-100.

Deleuze G., 1998, *Une vie philosophique*, Les empêcheurs de penser en rond.

Foucault M., 1975, *Surveiller et punir, naissance de la prison*, Gallimard.

Freeman R., 2008, « Global Health and the Problem of Governance », *Harvard Health Policy Review*, 9, 1, p. 26-34.

Froment J.-Ch., 1994, « Légitimation et régulation de l'administration pénitentiaire et du corps du personnel de surveillance », *Droit et Société*, 28, p. 637-647.

tion » (*steering* et *rowing*), et de nombreux échecs ont été constatés quant à la capacité de l'agence à atteindre ses cibles de performance (augmentation du cout moyen d'une journée de détention par détenu et réduction du contrôle politique notamment).

Aux Pays-Bas, l'administration pénitentiaire a été mise sous pression dès le début des années nonante, essentiellement en raison d'un manque de place. L'introduction d'un *masterplan* en 1992, destiné à résoudre ces problèmes de surpopulation, a toutefois coïncidé avec de nombreuses évasions spectaculaires à travers le pays. Ce phénomène a culminé avec une série de trente-cinq évasions survenues entre les mois de janvier et avril 1993. Comme ce fut le cas en Angleterre, les médias ont traduit ces événements comme autant de signes d'incompétence de l'administration pénitentiaire, et un appel ferme à davantage de discipline en prison a progressivement été formulé au sein de l'opinion publique et parmi ses élus. Des réformateurs ont donc perçu, dans ce phénomène de crise, une occasion pour mettre en place un régime différent de celui en vigueur jusqu'alors. Ce régime reposait, d'une part, sur un large pouvoir discrétionnaire reconnu aux directeurs de prison au niveau local (ce qui donnait au système pénitentiaire néerlandais des colorations très hétérogènes d'un établissement à l'autre) et, d'autre part, sur une norme — « un homme par cellule » — censée servir un objectif de réhabilitation. Le contenu de la réforme mise en forme par les acteurs politiques s'appuie par conséquent sur une standardisation des régimes carcéraux (et donc une réduction du pouvoir des directeurs de prison) et sur une politique disciplinaire et sécuritaire prenant le pas sur les objectifs de réhabilitation.

Toutefois, l'exemple néerlandais nous rappelle qu'une crise, si elle peut offrir une possibilité pour penser le changement, n'apporte aucune garantie quant à sa mise en œuvre. En effet, cette réforme a suscité un vif mécontentement des directeurs de prison, soutenus par les surveillants, et une négociation s'est engagée entre eux et les élus. Cette négociation a abouti à l'abandon, par les réforma-

teurs, de leur objectif de standardisation des régimes (ce qui permet aux directeurs de conserver une relative autonomie locale) et à l'abandon, par les professionnels de la détention, du principe d'un homme par cellule (désormais, deux détenus occupent chaque cellule, ce qui permet de lutter contre le phénomène de surpopulation).

À partir de ces deux cas pionniers en matière d'introduction de normes managériales dans les administrations publiques, l'on peut tout d'abord cerner le lien très fort entre crise et opportunité de réforme. Toutefois, si des événements inattendus parviennent à mettre à mal les routines bureaucratiques des administrations pénitentiaires, en offrant un espace pour penser le changement — le *mettre en forme* —, il convient de souligner à quel point sa *mise en œuvre* constitue un processus incertain et jalonné d'obstacles. Ces fonctions de *mise en forme* et de *mise en œuvre* se situent pourtant au cœur des missions des administrations publiques (Bezes, 2006) et il convient par conséquent de les situer sur un continuum, indépendamment des — ou proactivement par rapport aux — phénomènes de crise susceptibles de survenir à tout moment. La situation écossaise nous propose un exemple de mise en relation proactive des processus de *mise en forme* et de *mise en œuvre*. C'est avec ce dernier exemple étranger que nous concluons cette contribution.

Depuis 1993, l'administration pénitentiaire écossaise a été réorganisée en une agence semi-autonome baptisée Scottish Prison Service. Malgré cette réforme, qui a notamment permis d'équiper 85 % des cellules de sanitaires et de produire de nombreux indicateurs de performances (budgétaires, sanitaires, éducatives, sécuritaires, etc.), de nombreux problèmes subsistent, notamment en raison d'un phénomène persistant de surpopulation. Pour en cerner les causes, échanger des connaissances (académiques et professionnelles) produites dans le champ pénal et pénitentiaire, identifier et proposer des pistes de solution, le gouvernement écossais et le conseil supérieur pour l'enseignement supérieur ont décidé de fonder une arène rassemblant à la fois des universitaires, des

Goffman E., 1968, *Asiles*, Les éditions de minuit.

Hood C., 1991, « A Public Management for All Seasons ? », *Public Administration*, 69, p. 3-19.

Mathiesen T., 1974, *The Politics of Abolition*, Martin Robertson.

Mathiesen T., 1990, *Prison on Trial: A Critical Assessment*, Sage.

Meurisse H., 2007, *Management Plan 2006-2012*, SPF Justice, 33 p.

Nève M., 1999, « Réforme ? Vous avez dit réforme ? », *La Revue nouvelle*, 4, 109, p. 38-47.

professionnels des mondes judiciaire et pénitentiaire, des acteurs administratifs et des élus politiques. Cette arène — baptisée Scottish Centre for Crime and Justice Research⁴ — permet de construire un lien entre identification de problèmes concrets (par exemple, le rôle des nombreuses détentions préventives dans le phénomène de surpopulation carcérale), partage de connaissances (par exemple, au sujet des décisions de détention préventive, quels sont les enjeux, les contraintes et les alternatives à ce niveau ?) et augmentation de la confiance de l'opinion publique envers le système pénitentiaire (via une communication médiatique maîtrisée et articulée autour des valeurs des droits de l'homme, de la sécurité, de la dignité, de la réparation etc.).

Le Scottish Centre for Crime and Justice Research permet, selon nous, d'entamer une réflexion au sujet du rôle que peut jouer, en période de crise ou — mieux — de manière proactive, une administration pénitentiaire. Il peut consister à ouvrir un espace où les connaissances expertes, professionnelles et scientifiques se rencontrent et permettent la coproduction d'une capacité de réflexion et d'action susceptible de transformer et d'informer les pratiques et politiques pénitentiaires. Cette voie s'inscrit dans le mouvement d'ouverture des administrations, entrepris par le NPM et lié aux questions de *gouvernance* (Freeman, 2008), en tirant toutefois, de manière raisonnée et informée, les leçons d'expériences réalisées dans d'autres pays européens. ■

4 <<http://www.sccjr.ac.uk/index.php>>.