L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE : UNE FORCE DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE ?

François DIEU

Professeur de sociologie à l'Université Toulouse 1 Capitole,
Directeur de la recherche et de la documentation de
l'École nationale d'administration pénitentiaire (ENAP)

L'article 12 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 précise : « Les personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire constituent, sous l'autorité des personnels de direction, l'une des forces dont dispose l'État pour assurer la sécurité intérieure. Dans le cadre de leur mission de sécurité, ils veillent au respect de l'intégrité physique des personnes privées de liberté et participent à l'individualisation de leur peine ainsi qu'à leur réinsertion. Ils ne doivent utiliser la force, le cas échéant en faisant usage d'une arme à feu, qu'en cas de légitime défense, de tentative d'évasion ou de résistance par la violence ou par inertie physique aux ordres donnés. Lorsqu'ils y recourent, ils ne peuvent le faire qu'en se limitant à ce qui est strictement nécessaire ».

Cet article vient confirmer deux informations fondamentales : en premier lieu, la césure au sein de l'administration pénitentiaire entre, d'un côté, les personnels de surveillance et de direction, d'autre part, les personnels d'insertion et de probation ; en second lieu, l'intégration de la fonction de surveillance de l'administration pénitentiaire dans la production régalienne de sécurité. Aussi les agents mobilisés pour remplir cette fonction constituent une force que la loi qualifie de « sécurité intérieure » : ils exercent une mission de sécurité, disposent du droit de recourir à la force et peuvent être amenés à participer à ce qui s'apparente à des tâches de maintien de l'ordre, le tout conjointement à leurs missions plus judiciaires et dans le respect de l'intégrité physique des personnes détenues.

Si le texte de l'article a pu apparaître, dans une première lecture, explicite, voire novateur, il demeure significatif d'une difficulté bien compréhensible à qualifier précisément ce qu'est aujourd'hui l'administration pénitentiaire, à savoir une organisation hybride, à la fois service de la justice en charge de l'exécution des peines et composante de l'appareil de sécurité. La présente intervention a pour objet de s'intéresser à cette seconde facette, en apportant quelques clarifications conceptuelles utiles pour employer sereinement à son propos les termes de « sécurité » et de « sécurité intérieure ».

L'administration pénitentiaire présente donc deux facettes, l'une judiciaire, l'autre sécuritaire. Le rattachement désormais centenaire au ministère de la Justice et les pouvoirs dévolus aux magistrats par le droit pénal et pénitentiaire expliquent la prépondérance objective de la facette judiciaire. À maints égards, l'administration

pénitentiaire est une composante à part entière, voire le bras armé du ministère de la Justice, ce qui justifie d'ailleurs depuis peu la prise en charge de la sécurité du siège du ministère, Place Vendôme, par ses agents. Bien que relevant administrativement d'une direction spécifique directement rattachée au ministre, ses services et ses agents n'en sont pas moins juridiquement en situation de subordination à l'égard des magistrats, ce qui lui confère alors le positionnement pas toujours valorisant d'une administration d'exécution. L'administration pénitentiaire n'entretient, par contre, aucune relation de subordination au niveau central avec le ministère de l'Intérieur et au niveau local avec le préfet, tant sur le plan organique que fonctionnel, sous réserve des prérogatives du représentant de l'État en matière de maintien de l'ordre et de contrôle des établissements (présidence de la commission de surveillance appelée à être remplacée par le conseil d'évaluation). La montée en puissance, au cours des dernières années, de la facette sécuritaire ne semble pas remettre en cause l'appartenance de l'administration pénitentiaire à la « famille judiciaire ». Elle est plutôt de nature à faire mieux accepter une activité de sécurité pendant longtemps reléguée, en dépit de son importance sociale et institutionnelle, à la partie la moins noble du travail des surveillants pénitentiaires, voire à la face cachée de la prison.

I. L'administration pénitentiaire, partie intégrante de la force publique

Au plan de l'organisation politique de la société, la sécurité demeure, et sans même faire référence à la sempiternelle idée rousseauiste de contrat social, une priorité consubstantielle à l'action étatique. En se plaçant dans le domaine des droits fondamentaux de la personne, la sécurité s'impose, presque naturellement, comme une exigence dans toute société organisée, par référence à l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 : « Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression ». Contrairement à ce qu'il est possible de lire çà et là, la « sûreté » n'est pas ici synonyme de « sécurité » : la sûreté exprime, plus exactement, une conception politico-juridique de la sécurité, puisqu'il s'agit de reconnaître la sécurité juridique du citoyen face au(x) pouvoir(s), ce qui se traduit, en matière de libertés publiques, par le droit pour chacun de n'être ni arrêté, ni détenu arbitrairement. En fait, la sécurité des personnes et des biens s'inscrit, plus largement, dans l'idée même de « conservation des droits de l'homme », qui suppose l'existence d'une « force publique », « instituée pour l'avantage de tous » (« et non pour l'utilité particulière de ceux à qui elle est confiée ») (articles 12 et 13).

En charge de « défendre l'État contre les ennemis du dehors et assurer au dedans le maintien de l'ordre et l'exécution des lois » (art. 1er du titre IV de la constitution du 3 septembre 1791), la force publique conceptualisée par les révolutionnaires est une force manœuvrière et, comme le précise la loi du 15 juin 1791, « essentiellement obéissante », constituée alors par l'armée de ligne, la gendarmerie nationale et la garde nationale. Cette conception œcuménique et instrumentale ne devait disparaître qu'avec le transfert progressif des pouvoirs de police judiciaire aux policiers et gendarmes. Si le Code d'instruction criminelle de 1808 avait reconnu la qualité d'officier de police judiciaire (OPJ) aux officiers de gendarmerie et aux commissaires de police, les autres militaires de la gendarmerie et fonctionnaires de police ne se virent, quant à eux, octroyer la qualité d'agent de

police judiciaire (APJ) qu'à partir de la mise en œuvre, en 1959, du Code de procédure pénale. Cette évolution a conduit à bouter hors de la force publique les forces armées (dont les personnels n'ont pas été investis de la qualité d'agent de la force publique), qui se voyaient dans le même temps déchargées de leurs tâches de maintien de l'ordre au profit de la gendarmerie (avec la mise en place, au début des années 20, des pelotons mobiles de gendarmerie) et de la police (avec la création, à la Libération, des compagnies républicaines de sécurité). Dans sa définition actuelle si restrictive, la force publique se présente comme une force fonctionnellement policière et organiquement partagée entre la police et la gendarmerie. En revanche, en considérant la force publique comme une entité propre, il est possible de conserver en son sein les deux sous-ensembles réunis par les constituants de 1789 : l'un regroupant les forces faisant face aux menaces d'agression externes au système social dans une « force publique militaire » chargée de la défense nationale; l'autre regroupant les forces faisant face aux menaces d'agression internes au système social dans une « force publique policière » chargée du maintien de l'ordre public.

Cette notion, qui a conservé une signification politique et juridique, semble donc généralisable à toutes les administrations qui participent à la production régalienne de sécurité, comme les polices municipales, la douane et l'administration pénitentiaire, par-delà leur rattachement respectif aux communes, ministère du Budget et ministère de la Justice. Dans sa récente décision relative à la loi du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI), le Conseil constitutionnel a rappelé qu'elle ne pouvait s'appliquer, par contre, à la participation du secteur privé en matière de sécurité, dans le cas notamment de la vidéosurveillance. Pour ce qui est de l'administration pénitentiaire, son rattachement à la force publique, en dépit de son caractère « naturel », a fait l'objet d'une indécision constante de la doctrine juridique (Froment, 1998, 269), qui a pu tirer argument de certaines dispositions tendant à opérer une séparation avec les forces de police et de maintien de l'ordre. Ce n'est pas le cas en matière de respect des règles déontologiques, l'administration pénitentiaire relevant de la compétence, simultanément, du Contrôleur général des lieux de privation de liberté (qui est chargé, (selon l'article 1er de la loi du 30 octobre 2007, de « contrôler les conditions de prise en charge et de transfèrement des personnes privées de liberté, afin de s 'assurer du respect de leurs droits fondamentaux »), mai aussi, comme toutes les organismes publiques et privés du domaine de la sécurité, de celle de la Commission nationale de la déontologie de la sécurité (CNDS), instituée par la loi du 6 juin 2000 et dont les activités ont été intégrées, depuis le 1er mai 2011, dans le Défenseur des droits. Cette autorité administrative indépendante a été amenée à formuler, au cours des dernières années, diverses observations et recommandations sur les questions, entre autres, de placement des détenus à l'isolement et au quartier disciplinaire, de fouilles, de prévention du suicide et d'accès aux soins, de protection des détenus vulnérables et d'usage de la force par les personnels de surveillance (CNDS, 2010, 85-90 ; CNDS, 2009, 50-64 ; CNDS, 2008, 33-40 ; CNDS 2007, 26-31 ; CNDS, 2006, 45-87).

La reconnaissance de cette appartenance de l'administration pénitentiaire à la force publique est, en quelque sorte, le préalable à la prise en considération de sa dimension policière, ce qui suppose alors de faire abstraction de ce que recouvre le terme de « police » dans le sens commun. Cette proposition n'en est pas moins de

nature à provoquer des vociférations et des irritations au sein même d'une administration pénitentiaire culturellement attachée, au moins au niveau de certains de ses cadres, à un ancrage judiciaire qui semble interdire toute allusion à une dimension policière. C'est oublier d'ailleurs que les forces de police sont aussi ce qu'on peut appeler des « forces de justice ». En effet, elles relèvent de l'autorité judiciaire pour l'accomplissement des missions de police judiciaire, qui sont, on le sait, les plus sensibles en termes de libertés publiques, mais aussi au plan de la culture professionnelle et des représentations. Aussi police nationale, gendarmerie nationale et polices municipales sont-elles, à travers l'action de leurs agents, des auxiliaires de la justice, obéissant aux instructions données par les magistrats dans le cadre, il est vrai, d'une mécanique institutionnelle complexe de double subordination fonctionnelle. Il s'agit malgré tout d'un volet important de leur légitimation qui transforme, dans un État démocratique, l'exercice d'une fonction répressive en un service de la loi et de la justice, les magistrats ayant également, par-delà leurs prérogatives en matière de direction des investigations judiciaires, une mission de contrôle des agissements coercitifs des agents. Force de justice, l'administration pénitentiaire est aussi, par certains de ses aspects, une force de police, tout comme la gendarmerie, force de police, peut être aussi une force de justice.

Il est vrai que le terme de « police », en dépit de sa redoutable banalité, fait l'objet d'une profonde méconnaissance, tout en étant devenu, pour certains, une avanie, un repoussoir. Aussi qualifier ainsi l'administration pénitentiaire pourrait être non seulement réducteur au regard de ses autres missions, voir même outrageant. La police pâtit, en effet, d'une image extrêmement dégradée, en étant la victime principale d'un rapport à l'ordre détestable et ambivalent. C'est manifestement le cas pour la police nationale, la gendarmerie étant parvenue, quant à elle, à conserver un capital confiance qui s'explique par son insertion dans le tissu social, son identité militaire et la persistance de représentations populaires mettant en avant ses valeurs de légalisme et de dévouement (Dieu, 2008). La fonction de police reste attachée à l'idée de répression et d'arbitraire. L'avènement de la démocratie demeure, il est vrai, un phénomène encore récent, après plusieurs siècles de pouvoir oppresseur et une réplique traumatisante au cours du vingtième siècle que constitue le régime de Vichy et la Collaboration. Les Français se méfient de l'ordre, tout en ayant, dans le même temps, des attentes considérables en matière de sécurisation et de contrôle. La police est par trop souvent considérée, pour reprendre la formule d'Auguste Comte, comme un objet d'admiration ou de critique, avec une prépondérance, c'est le moins que l'on puisse dire, de la seconde perception. Cette fonction suscite invariablement controverses et débats qui soulignent combien l'ordre inquiète, dérange et en même temps fascine.

Le terme de police est aussi souvent appréhendé dans son sens organique, en faisant l'objet d'une assimilation à la police nationale. C'est également le cas pour la police judiciaire que l'on réduit souvent au service de police spécialisé dans la lutte contre la grande délinquance (direction centrale de la police judiciaire et ses structures locales que sont les services régionaux de police judiciaire). Compte tenu de cette assimilation, mais aussi dans l'espoir de protéger son caractère militaire, la gendarmerie s'est longtemps refusée à se considérer comme une force de police, tout en ayant également renoncé à utiliser l'expression de police judiciaire pour qualifier ses formations spécialisées au profit de la notion d' « unités de recherche » (sections

de recherches au niveau régional et brigades de recherches au niveau des arrondissements) (Matelly, 2006). Il s'agit là d'une approche très réductrice quand on sait que pendant longtemps le terme de « police » a eu une acception particulièrement large. Dès le XVe siècle, ce terme renvoie, en effet, à l'activité de l'État distincte de la justice, de la diplomatie et de la défense, qui vise à assurer le bon ordre, en particulier par la réglementation économique. Avec la construction et le renforcement de la puissance étatique, s'est développée, sous l'Ancien Régime, une « science de la police » visant, d'une part, à décrire les structures administratives et les règles de droit positif qui leur sont applicables, d'autre part, à rechercher les moyens destinés à assurer une bonne gestion des affaires publiques, comme, par exemple, le célèbre « Traité de police » de Nicolas de la Mare, commissaire du roi au Châtelet (1705-1710). Ce n'est qu'à partir du XIXe siècle que le vocable « administration » va se substituer à celui de « police », qui se limitera au domaine de « maintenir l'ordre public, la liberté, la propriété, la sûreté individuelle » selon la formulation retenue par le Code de Brumaire an IV.

II. La contribution de l'administration pénitentiaire à la fonction policière

Appréhender l'administration pénitentiaire comme une force de police suppose de concevoir le terme dans son sens fonctionnel, la police désignant alors toute institution qui contribue, de manière permanente ou épisodique, à l'exercice de la fonction policière, à savoir « la fonction dont sont investis certains membres d'un groupe pour, au nom de la collectivité, prévenir et réprimer la violation de certaines des règles qui régissent ce groupe, au besoin par des interventions coercitives faisant appel à l'usage de la force » (Loubet del Bayle, 2006, 22). Si la police n'est pas le seul appareil contribuant à la régulation sociale, sa particularité réside dans la possibilité qui lui est faite de recourir à la contrainte physique légitime, qui est, comme l'a montré Max Weber, la caractéristique première du pouvoir politique institutionnalisé. Cette approche fonctionnelle de la police correspond à ce que les anglo-saxons appellent le « *policing* », expression intraduisible en français, sauf peut-être à recourir à la notion d' « action de sécurité » et ses quatre fonctions : le renseignement (collecte et analyse d'informations sur les menaces criminelles) ; la prévention (mesures non coercitives pour empêcher la survenance d'actes criminels) ; la répression (recours à la force et à la sanction contre les criminels) ; la gestion de crise (intervention urgente lors d'évènements graves) (Cusson, 2008, 45).

La question de l'utilisation de la force, qu'évoque d'ailleurs la loi pénitentiaire, est au cœur de la définition fonctionnelle de la chose policière. Parce qu'elle incarne une structure et un symbole d'autorité dont la raison d'être est de permettre à l'État de conserver son statut de détenteur exclusif de la menace instituée, la police est nécessairement une agence sociale de production et de distribution d'une violence « instrumentale » (impersonnelle et dépassionnée), par opposition à la violence « colérique » déployée par les criminels, les émeutiers et les terroristes (Braud, 1991, 136-156). La violence revêt pour la police une dimension à la fois fondatrice et fondamentale : fondatrice parce que le souci de rendre effectif le monopole de la contrainte physique est à l'origine de l'émergence des organisations policières ; fondamentale parce que, de même qu'on ne peut concevoir d'État sans organisation chargée de faire respecter les règles qu'il a édictées, il parait difficile d'appréhender l'activité policière sans envisager la possibilité qui est reconnue à la

police d'user en ultime recours de la violence (Dieu, 1995). Dans ses travaux précurseurs, Egon Bittner définit ainsi la fonction policière comme « un mécanisme de distribution d'une force coercitive non négociable, mis au service d'une compréhension intuitive des exigences d'une situation » (Bittner, 1970, 46). La reconnaissance de la violence comme caractéristique principale de l'activité policière suppose toutefois d'intégrer dans sa définition d'autres déterminants fonctionnels, comme la production et le traitement de l'information (Reiss, 1992, 82) ou encore la possession et l'utilisation d'un savoir expert (Ericson, 1994, 149-175).

Cette approche, qui place la violence au cœur de la définition de la police, a fait l'objet d'une tentative de remise en cause par le criminologue québécois Jean-Paul Brodeur (Brodeur, 1984, 9-41). Appréhendé comme « un truisme qui n'est jamais interrogé », l'usage de ce qu'il appelle la « violence légale » ne serait pas l'apanage de la police, puisque des individus autres que les policiers bénéficient, dans certains cas, de la possibilité d'avoir légalement recours à la contrainte physique. À l'appui de sa démonstration, reprise une dizaine d'années plus tard dans une critique des travaux d'Egon Bittner (Brodeur, 1994, 457-485), puis à la faveur d'une analyse transversale du problème du port d'armes aux États-Unis (Brodeur, 1995, 114-128), Brodeur évoque l'action, au Canada, des surveillants de prison, des membres des agences de sécurité privée, des médecins, des capitaines de navire, des instituteurs, voire même des boxeurs et – tout au moins jusqu'à une période récente – des maris violant leur épouse. Il remarque que ces catégories d'individus peuvent se voir reconnaître le droit de recourir à une forme de violence, qu'il s'agisse de réprimer une mutinerie, de protéger une propriété privée, de prodiguer des soins à un malade quitte à lui ouvrir le ventre ou à lui faire subir des électrochocs, de faire en sorte que le capitaine demeure le seul maître à bord, de maintenir la discipline dans les classes en utilisant, le cas échéant, une « force raisonnable » pour corriger un élève, de gagner un combat sur un ring ou de contraindre une épouse à accomplir le « devoir conjugal ». En réduisant la violence d'État telle qu'elle est mise en œuvre par la police à une simple utilisation de la force physique plus ou moins autorisée par le droit, Jean-Paul Brodeur ne parvient pas, loin s'en faut, à récuser une idée de monopolisation de la coercition légitime qui est à la base même de la puissance publique.

En laissant de côté les exemples peu pertinents qu'il propose en tirant argument de la persistance de certaines pratiques obscurantistes, il apporte inconsciemment des éléments pour la reconnaissance de la dimension fonctionnellement policière de certaines activités sociales. Ainsi, la violence susceptible d'être utilisée par les surveillants de prison est celle qui se rapproche le plus de la violence policière pour la simple et bonne raison qu'elle en est une forme particulière. Par-delà les différences statutaires, les surveillants de prison peuvent être considérés, dans certains aspects de leur activité quotidienne, comme des policiers spécialisés dans la garde des personnes condamnées ou dans l'attente d'être jugées. À la manière des policiers chargés de cette tâche dans le cadre de la garde à vue d'un suspect ou de l'escorte d'un détenu, ils participent à l'exercice *in fine* de la fonction policière. Leur remplacement, en cas de mouvement social, par des policiers et l'intervention dans les prisons de ces derniers en cas de mutinerie, aux côtés éventuellement d'unités d'intervention composés de surveillants (les équipes

régionales d'intervention et de sécurité), illustrent aussi certaines similitudes dans la mission de ces deux catégories d'agents publics.

Il ne s'agit pas ici de réduire l'administration pénitentiaire à une force de police, mais de souligner sa participation à la fonction policière, qui s'exerce dans le champ particulier de la détention et de la fonction de surveillance. Par-delà les affirmations de principe sur sa mission de réinsertion et de suivi de la personne détenue, l'administration pénitentiaire, au moins pour ce qui est de ses personnels de surveillance (appellation sans équivoque pour ce qui est de leur tâche première), est principalement orientée vers la sécurité, avec comme mission primordiale de garder les détenus pour éviter les évasions et de maintenir l'ordre pour éviter les mutineries. Cette primauté de la sécurité sur la réinsertion est exprimée sans ambages par la hiérarchisation établie dans le statut des personnels de surveillance. Ainsi le décret du 14 avril 2006, précise-il, dans une rédaction explicite, que ces derniers « maintiennent l'ordre et la discipline, assurent la garde et la surveillance de la population pénale, et sont associés aux modalités d'exécution de la peine et aux actions préparant la réinsertion des personnes placées sous main de justice ». Il s'agit donc de contrôler et de contenir la population carcérale, d'une part, en appliquant les décisions judiciaires d'enfermement et en essayant d'empêcher les évasions (sécurité externe), d'autre part, en limitant les manifestations individuelles et collectives de violence contre les personnels, entre les personnes détenues, ainsi que celles ayant un caractère suicidaire (sécurité interne). C'est d'ailleurs ce que la société demande en premier lieu à la prison, à savoir être un lieu d'enfermement étanche et pacifié pour ceux qui ont été mis au ban à raison de leur manquement aux règles du contrat social et de leur dangerosité. En dépit d'une attention croissante pour les questions de violences entre détenus ou encore de suicide en détention, ce que la société attend surtout de la prison c'est qu'elle parvienne à empêcher deux formes de transgression considérées comme inacceptables, à savoir l'évasion et la mutinerie. Quant un ou plusieurs détenus se font la belle ou se révoltent, le problème de sécurité déborde, en quelque sorte, de l'espace carcéral pour devenir un problème de sécurité publique susceptible d'avoir des conséquences dommageables pour le reste de la population.

Quant à l'administration pénitentiaire, elle est alors l'instrument public garantissant, par une surveillance constante et rigoureuse, l'étanchéité et la maitrise de ce confinement que nos sociétés démocratiques souhaitent malgré tout régi par les principes de respect de la personne humaine. Elles n'en ont pas moins fait de la prison et de la sécurité ce que Georges Kellens a appelé « un couple trop soudé », en observant d'ailleurs perfidement que « lorsqu'il est fait usage de la prison, l'une de ses raisons d'être : assurer la sécurité, n'est pas nécessairement garantie si l'on se polarise sur cette fonction » (Kellens, 2006, 187). Pour ce faire, l'administration pénitentiaire impose des normes et des règles de discipline, comme ce fut le cas, pendant très longtemps, avec l'imposition du silence pour garantir une stricte discipline (Froment, 1998, 112). Elle dispose également de moyens de surveillance incessants et intrusifs (miradors, caméras de vidéosurveillance, fouilles des cellules et des détenus, sondages des barreaux, rondes de jour et de nuit, comptages des détenus, vérifications de la correspondance et écoutes téléphoniques, etc.) et, le cas échéant, de la faculté de faire usage de la force. Ainsi le détenu se trouve-t-il privé de sa liberté d'aller et de venir, mais aussi d'autres droits fondamentaux, notamment

celui à l'intimité et à la vie privé compte tenu de ce système de surveillance « total » au sens goffmanien, dont il est en permanence l'objet, qu'il soit dans sa cellule, lors des déplacements et des activités, avec sa famille au parloir, etc. Il n'y a guère que les espaces réservés aux soins médicaux, à la pratique religieuse et à la réception de la famille (unités de vie familiale) pour connaître une limitation de cette surveillance omniprésente dans les différents moments de la vie carcérale, notamment pour les « détenus particulièrement signalés » et ceux placés en « quartier disciplinaire » ou en « quartier d'isolement ». Pour les plus critiques, ce contrôle sécuritaire peut être assimilé à une forme de « viol », producteur de dégradation de l'image que les détenus ont d'eux-mêmes, en entrainant alors des tensions et des risques de violence au détriment des objectifs de réinsertion (Van de Bogaard, 2008, 10). Il s'avère d'autant plus problématique qu'il s'applique non seulement à des détenus condamnés, mais aussi à des prévenus en attente de jugement, la loi pénitentiaire ayant renvoyé à un prochain texte législatif la définition d'un authentique service public de la détention provisoire (Péchillon, 2010, 9). Cette surveillance se trouve prolongée par une nécessaire connaissance de la population pénale, par l'observation et par le dialogue, voire par la négociation et la participation des détenus, ce qui n'est pas sans présenter de réelles similitudes avec le travail policier traditionnel, voire avec les logiques de police de proximité (Dieu, 2002). Le caractère central de cette mission de sécurité se reconnait à plusieurs indicateurs (Chauvenet, Orlic et Benguigui, 1992, 21-28) : d'abord, l'importance de la mission d'empêcher les évasions qui constituent potentiellement l'échec le plus manifeste de cette organisation et de sa stratégie sécuritaire ; ensuite, le volume des ressources utilisées pour la sécurité dans la construction et l'aménagement des établissements (la vingtaine d'évasions et de tentatives d'évasion par voie aérienne a ainsi conduit à mobiliser plusieurs millions d'euros pour l'installation de filins anti-hélicoptères) ; enfin, la persistance d'une structure hiérarchique et d'une discipline rendant effectives les capacités de contrôle et d'intervention en cas de crise. Cette exigence de sécurité, qui est le principal déterminant de l'architecture carcérale (Dieu et Mbanzoulou, 2011), présente des différences selon les établissements : plus réduite en centre de détention, elle est pratiquement maximale dans les maisons centrales, voire dans les maisons d'arrêt compte tenu alors de l'hétérogénéité de la population carcérale.

III. La policiarisation de l'administration pénitentiaire

La dimension policière de l'administration pénitentiaire, qui est liée à sa participation à la fonction policière, se retrouve logiquement au niveau de certains des aspects de son organisation. Le modèle d'organisation policière s'est largement diffusé, il est vrai, dans les autres administrations de sécurité, voire dans le secteur marchand avec l'essor de la sécurité privé. Cette diffusion s'explique principalement par une implication croissante de ces dernières dans la lutte contre la délinquance résultant de l'inscription sur l'agenda public de l'insécurité. Elle s'est traduite par un processus de « policiarisation », c'est-à-dire de renforcement de la dimension policière de certaines administrations hybrides comme la gendarmerie, la douane ou encore l'administration pénitentiaire. La gendarmerie connaît cette tendance, depuis au moins le début des années 70, avec la montée en puissance de son activité de police judiciaire (Matelly, 2006 ; Dieu, 2008, 102). Pour la douane, ce phénomène est perceptible au niveau de ses modes de contrôle, du renforcement des pouvoirs

judiciaires de ses agents et de son implication dans la lutte contre les trafics de stupéfiants (Domingo, 2005). Cette « policiarisation » s'accompagne également d'une tendance à la « militarisation » qui traduit l'intégration, par les services de police, de certains des aspects matériels et symboliques de l'organisation militaire, dans le cadre du développement d'un traitement plus agressif des formes les plus violentes de délinquance. Cette militarisation, qui conduit la police à ressembler de plus en plus aux forces armées, a été identifiée en Grande-Bretagne et aux États-Unis avec l'utilisation croissante de technologies militaires en matière d'armements et de tactiques, mais aussi avec le développement d'unités de police paramilitaires spécialisées dans l'intervention et le maintien de l'ordre (Jefferson, 1990 ; Kraska, 2001). Ces rapprochements entre police et armée sont d'autant plus manifestes que les forces armées sont également de plus en plus engagées dans des missions de police, notamment dans le cadre des opérations de maintien de la paix, de police internationale et de lutte contre le terrorisme, la criminalité organisée et la piraterie maritime.

Les emprunts de l'administration pénitentiaire au modèle policier militarisé se sont intensifiés au cours des dernières années (Benguigui, 2011, 73-79), avec l'adoption, depuis la réforme statutaire de 2006 (décret du 14 avril 2006), de grades militaires (officiers : lieutenants, capitaines et commandant ; majors) et d'une répartition en trois corps (corps de direction ; corps de commandement ; corps d'encadrement et d'application) comme la police nationale. C'est également le cas avec la mise en place, en 2003, de forces d'intervention sur le modèle des GIPN avec les équipes régionales de sécurité et d'intervention (ERIS), l'adoption d'un uniforme de cérémonie pour les directeurs des services pénitentiaires et d'un uniforme de travail pour les personnels de surveillance sur le modèle des policiers et des gendarmes. Sur un plan plus symbolique, on peut mentionner l'introduction de cérémonies de type militaire pour les prises de fonction des directeurs et pour les fins de promotion à l'École nationale d'administration pénitentiaire (ENAP), ainsi que la présence, en 2011, d'un détachement de l'École au défilé du 14 juillet à Agen, avant peut-être une participation, l'an prochain, à celui sur les Champs-Élysées. La police n'est pas seulement la référence statutaire justifiant, au nom d'une parité de traitement, l'adoption de mesures améliorant la condition des personnels (comme le « 1/5e » en matière de retraite qui permet une bonification d'une année pour cinq années d'activité). Elle est une sorte de modèle susceptible d'inspirer certaines mesures à même de répondre à un besoin de reconnaissance et de considération de l'administration pénitentiaire. Face au constat de la difficulté de sa mission de réinsertion, le surveillant, transformé de plus en plus en « policier pénitentiaire », peut au moins avoir l'impression de contribuer à une mission de sécurité qui donne aux tâches souvent ingrates de surveillance si ce n'est une noblesse, au moins une utilité sociale.

Comme c'est le cas pour les autres administrations de sécurité, cette « policiarisation » est la conséquence directe d'un accroissement de la demande sociale de sécurité, à l'origine, pour ces administrations et leurs personnels, de transformations organisationnelles, statutaires et culturelles. Cette mutation se retrouve également au niveau de l'architecture institutionnelle. Ainsi, au niveau de la Direction de l'administration pénitentiaire, une sous-direction spécifique a été mise en place, par l'arrêté du 7 janvier 2003, avec une appellation qui en dit long sur

la diffusion du modèle policier militarisé : « État-major de sécurité (EMS), qui comporte trois bureaux (arrêté du 9 juillet 2008) : gestion de la détention ("Le bureau de gestion de la détention est chargé de suivre l'individualisation, par les services déconcentrés, des décisions judiciaires privatives ou restrictives de liberté. Il assure également la gestion opérationnelle des événements affectant la détention. Il exploite les informations relatives aux incidents. Il participe à la détermination des règles relatives aux capacités des établissements pénitentiaires et en suit la mise en œuvre. Il procède à l'affectation des condamnés et aux opérations de transfèrement lorsque celles-ci ne relèvent pas de la compétence des services déconcentrés. Il exécute les décisions d'extradition ; il participe à l'évaluation de l'application des régimes de détention. Il traite les requêtes individuelles des détenus. Il participe à l'instruction des recours en grâce et des commutations de peines"), sécurité pénitentiaire ("Le bureau de la sécurité pénitentiaire est chargé de concevoir, d'analyser et d'évaluer les dispositifs de sécurité mis en place pour ses personnels et dans les établissements et les services pénitentiaires. Il est associé par le bureau de l'action juridique et du droit pénitentiaire à la définition de la réglementation applicable pour assurer le contrôle des personnes placées sous main de justice. Il fixe la politique en matière d'équipements de sécurité. Il coordonne les actions de prévention des risques d'évasion mises en place par les directions régionales des services pénitentiaires. Il diligente des expertises, notamment en matière de sécurité, et émet tous avis, propositions et recommandations utiles") et renseignement pénitentiaire ("Le bureau du renseignement pénitentiaire est chargé de recueillir et d'analyser l'ensemble des informations utiles à la sécurité des établissements et des services pénitentiaires. Il organise la collecte de ces renseignements auprès des services déconcentrés et procède à leur exploitation à des fins opérationnelles. Il assure la liaison avec les services centraux de la police et de la gendarmerie") ». Depuis avril 2005, les directions interrégionales des services pénitentiaires sont également dotées d'un département « de la sécurité et de la détention » composé d'unités « sécurité et renseignement », « gestion de la détention » et « droit pénitentiaire ». Au niveau de chaque établissement, il a été aussi désigné un « référent sécurité ». Sur un autre plan, la faculté donnée à l'administration pénitentiaire de pouvoir se doter, sur le modèle des armées, de la police et de la gendarmerie, d'une « réserve civile » (articles 17 à 21 de la loi pénitentiaire), à partir de volontaires retraités issus de ses corps, est la conséquence de cette montée en puissance de ses missions de sécurité. En effet, même si ces réservistes pourront contribuer à des actions de formation des personnels, d'étude et de coopération internationale, mais aussi assister les personnels d'insertion et de probation, leur justification principale se situe dans la possibilité d' « assurer des missions de renforcement de la sécurité relevant du ministère de la Justice » (art.17). Le décret du 27 juin 2011 a récemment fixé les modalités de mise en œuvre de cette réserve civile pénitentiaire (contrat d'un an renouvelable dans la limité de cinq ans, perception d'une indemnité et de frais de déplacement, port d'un uniforme de dotation et attribution d'une carte professionnelle de réserviste).

Cette montée en puissance de la fonction sécuritaire concerne principalement les personnels de surveillance et de direction. Par certains côtés, ce phénomène n'épargne pas les personnels d'insertion et de probation dont la fonction de contrôle et de probation semble devenir prépondérante, ce dont, pour certains, témoigne l'ajout récemment de l'épithète « pénitentiaire » dans les grades des agents, les

directeurs d'insertion et de probation sont devenus des directeurs *pénitentiaires* d'insertion et de probation et les conseillers d'insertion et de probation, des conseillers *pénitentiaires* d'insertion et de probation (décret du 23 décembre 2010). La mission première de ces derniers se situe de plus en plus dans le prévention de la récidive, ce qui justifie le développement de dispositifs et d'outils criminologiques destinés à repérer et à traiter la dangerosité et le risque de récidive de personnes placées sous main de justice, notamment le programme de prévention de la récidive (PPR) et le diagnostic à visée criminologique (DAVC). Les controverses provoquées par l'« affaire de Pornic » semblent illustrer l'existence d'une sorte d'obligation de résultats, pour la justice et l'administration pénitentiaire, dans l'attribution de mesures d'aménagement de peines, susceptible d'aboutir à une mise en cause en cas de récidive d'un bénéficiaire d'une permission de sortir ou d'une libération conditionnelle. Au-delà, c'est bien la mission de sécurité de la société qui semble être privilégiée dans le cadre d'une mise en opposition avec celle de probation et de réinsertion, même si, on le sait, les deux missions supposent la mise en œuvre d'aménagements de peines afin de préparer le retour à la vie sociale et d'éviter les « sorties sèches ». Dans cette perspective, certains ont pu voir dans la tentative de mise en place de la procédure simplifiée d'aménagement de peines (art. 84 de la loi pénitentiaire et décret du 27 octobre 2010) une manifestation de cette contradiction, avec, d'un côté, le souci de faire bénéficier à l'ensemble de la population pénale des aménagements de peines, et de l'autre, la reconnaissance de prérogatives au procureur de la République, instrument premier de la politique pénale.

IV. L'administration pénitentiaire, composante de l'appareil de sécurité (intérieure)

Sur un plan général, la sécurité peut se définir comme une situation dans laquelle un individu ou une collectivité a le sentiment d'être, plus ou moins objectivement, à l'abri d'un danger, d'une menace ou d'un risque. Elle peut-elle être appréhendée simultanément comme un objectif et un droit, comme un état et un produit, comme une fonction et un objet de politiques publiques. Il s'agit donc d'un concept applicable à de nombreux domaines : les relations entre les États (défense nationale), le crime (police), la nature et l'environnement (sécurité environnementale), la santé (sécurité sanitaire) et l'alimentation (sécurité alimentaire), la production et les échanges (sécurité économique), les entreprises (sécurité industrielle), les flux financiers (sécurité financière), le travail (hygiène et sécurité des conditions de travail), le transport (sécurité routière, sécurité ferroviaire, sécurité aérienne, sécurité maritime), les systèmes d'information (sécurité informatique), etc. Aussi la sécurité ne se limite-t-elle pas, loin s'en faut, au phénomène criminel même si bien souvent, dans le langage courant, il est fait une assimilation entre les deux phénomènes.

Compétence régalienne parmi les compétences régaliennes, la sécurité a fait l'objet d'un processus de confiscation par l'État souverain, c'est-à-dire en charge du « bien commun » et détenteur du monopole de la contrainte physique légitime, par-delà le processus contemporain (néolibéral) de délégation croissante de la gestion pratique de l'insécurité aux entreprises privées. Érigée en une des missions premières du pouvoir politique institutionnalisé, la satisfaction du besoin de sécurité apparaît alors comme la justification immanente à l'adoption de réglementations et à

la mise en œuvre de ces appareils de régulation sociale que sont l'administration en général, la police et la justice en particulier.

La loi du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité (LOPS) donne, dans son article premier, une définition purement régalienne de la sécurité, sur un plan à la fois formel et matériel : « la sécurité est un droit fondamental et l'une des conditions de l'exercice des libertés individuelles et collectives. L'État a le devoir d'assurer la sécurité en veillant, sur l'ensemble du territoire de la République, à la défense des intérêts nationaux, au respect des lois, au maintien de la paix et de l'ordre public, à la protection des personnes et des biens ». La sécurité s'apparente donc à un droit pour le citoyen dont l'État doit garantir l'effectivité. Cette idée consensuelle de « droit à la sécurité » ne relève pourtant que du domaine de la philosophie, du registre, en somme, des déclarations de principe emphatiques sans véritable traduction matérielle. En effet, pour l'État, si la sécurité s'apparente à une mission fondamentale, il ne s'agit pas, pour lui, d'une obligation, au sens juridique du terme, que ce soit de moyens ou de résultats. Ainsi, contrairement au domaine du maintien de l'ordre, dans lequel l'État, sur la base de l'article 92 de la loi du 7 janvier 1983, est civilement responsable des dégâts et dommages résultant des crimes et délits commis contre des personnes ou des biens, il n'en est pas de même pour les actes plus courants de délinquance, pour lesquels la responsabilité de l'État n'a pas été retenue par la juridiction administrative. En d'autres termes, il appartient à ce dernier d'apporter des réponses préventives et répressives aux actes de délinquance, sans qu'il soit possible à l'individu victime d'un cambriolage ou d'une agression de mettre en cause l'État pour son inaction ou son action insuffisante. Ainsi, pour son « droit à la sécurité », l'individu n'a d'autre ressource que de s'en remettre à l'État pour lequel il ne s'agit, au mieux, que d'une obligation morale.

Au-delà de son caractère éminemment virtuel, le droit à la sécurité a également été le théâtre d'une divergence d'approche entre la gauche et la droite. Sous le gouvernement Jospin (1997-2002), la loi du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne a quelque peu modifié, en effet, la définition retenue par la LOPS de 1995, en lui donnant une orientation plus sociale, témoignant peut-être de quelques velléités de résistance à l'idéologie sécuritaire dominante : « la sécurité est un droit fondamental. Elle est une condition de l'exercice des libertés et de la réduction des inégalités. À ce titre, elle est un devoir pour l'État, qui veille sur l'ensemble du territoire de la République, à la protection des personnes et de leurs biens et des prérogatives de leur citoyenneté, à la défense de leurs institutions et des intérêts nationaux, au respect des lois, au maintien de la paix et de l'ordre publics ». Par contre, avec l'alternance politique, la loi du 29 août 2002 d'orientation et de programmation relative à la sécurité intérieure (LOPSI) a repris dans son intégralité la définition initiale proposée par la LOPS. La loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure (LSI) réaffirme, pour sa part, le principe d'association des collectivités territoriales en matière de sécurité intérieure, en ajoutant un alinéa à cette définition : « il (l'État) associe à la politique de sécurité, dans le cadre de dispositifs locaux dont la structure est définie par décret, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale ainsi que les représentants des professions, des services et des associations confrontés aux manifestations de la délinquance ou

œuvrant dans les domaines de la prévention, de la médiation, de la lutte contre l'exclusion ou de l'aide aux victimes ».

Dans un souci de distinction par rapport au champ de la défense, cette notion polysémique de « sécurité » s'est vue utilement complétée par l'ajout de l'épithète « intérieure », cette « sécurité intérieure » se retrouvant, on l'a vu, mise en avant par la loi pénitentiaire. Cette notion, qui s'est imposée, au moins depuis le début des années 90, dans les discours, sur l'agenda public et dans les réalisations, et qui s'est construite à partir d'une sorte de dichotomie : sécurité intérieure-sécurité extérieure, s'est développée, paradoxalement, à une époque de remise en cause – à la faveur de la diffusion de menaces transnationales comme le terrorisme et la criminalité organisée – de la frontière entre les problèmes militaires et policiers, certains propageant l'idée d'un obscurcissement tendanciel de cette frontière, d'une sorte de *continuum* entre la sécurité intérieure et extérieure. Cette perspective a récemment été formalisée par le *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* de 2008, avec la mise en avant de la notion globalisante de « stratégie de sécurité nationale », dont l'objectif est « de parer aux risques ou menaces susceptibles de porter atteinte à la vie de la nation » : « sa première finalité est de défendre la population et le territoire (...). La deuxième est d'assurer la contribution de la France à la sécurité européenne et internationale (...). La troisième finalité est de défendre les valeurs du pacte républicain qui lie tous les Français à l'État : les principes de la démocratie, en particulier les libertés individuelles et collectives, le respect de la dignité humaine, la solidarité et la justice ». Cette « sécurité nationale » recouvre, selon les rédacteurs du *Livre blanc*, la politique de la défense, la politique de sécurité intérieure (« pour tout ce qui ne relève pas de la sécurité quotidienne et individuelle des personnes et des biens »), la politique de sécurité civile, ainsi que d'autres politiques publiques comme la politique étrangère et la politique économique. En d'autres termes, l'idée de « sécurité nationale » aboutit à scinder la sécurité intérieure en deux volets : la sécurité publique « ordinaire » qui conserve son autonomie et la sécurité publique « extraordinaire », en relation avec des menaces graves contre la souveraineté de l'État qui en constitue désormais une composante. La loi du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 a entériné le caractère hégémonique de cette idée ambiguë de « sécurité nationale » : « la stratégie de sécurité nationale a pour objet d'identifier l'ensemble des menaces et des risques susceptibles d'affecter la vie de la nation, notamment en ce qui concerne la protection de la population, l'intégrité du territoire et la permanence des institutions de la République, et de déterminer les réponses que les pouvoirs publics doivent y apporter » (art. 5 modifiant l'art. 1111-1 du Code de la défense). La surveillance particulière et la recherche de renseignements sur des détenus incarcérés pour des faits de terrorisme participe alors de la « sécurité nationale ». Ainsi le bureau du renseignement pénitentiaire est-il parvenu à déjouer, en mai 2010, une tentative d'évasion d'islamistes radicaux de la maison centrale de Clairvaux (Scotto et Jauniaux, 2010, 53).

La sécurité intérieure peut se décomposer en trois volets : la sécurité publique, qui recouvre les actions policières préventives et répressives menées contre les diverses formes de troubles à l'ordre public ; la sécurité privée, qui se rapporte aux mesures prises par les particuliers, individus ou entreprises, afin de contribuer à répondre, par un appel au marché, aux besoins de sécurité du système

social ; la sécurité civile, qui rassemble les moyens mis en œuvre face aux accidents et catastrophes naturelles et technologiques. L'action de l'administration pénitentiaire se rattache, bien évidemment, principalement au premier volet, même si elle peut également être concernée par des mesures de sécurité civile, comme cela a été le cas lors des inondations dans le Var, en juin 2010, ayant conduit à l'évacuation des cinq cents détenus de la prison de Draguignan. S'agissant de la sécurité privée, il s'agit d'un volet qui a été maintenu à la périphérie du champ pénitentiaire avec la formule des marchés publics de « gestion déléguée » développée depuis la fin des années 80, même si des interactions peuvent exister entre la mission de sécurité et la logique du marché (Guilbaud, 2011). Comme l'a rappelé d'ailleurs la loi pénitentiaire, l'intervention du secteur privé ne peut concerner les fonctions régaliennes de direction, de surveillance et de greffe, pour recouvrir des prestations allant des fonctions d'intendance et de logistique au soutien de l'administration pénitentiaire dans sa mission de réinsertion, ainsi que les opérations immobilières (construction, financement, maintenance des constructions).

Sur un plan plus particulier, dans le vocabulaire policier, l'idée de sécurité intérieure est indissociable des projets de modernisation de la police nationale entrepris depuis le début des années 80, dont elle est devenue le référent. Ainsi l'intitulé « sécurité intérieure » est-il apparu, en 1989, lors de la création de l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure (IHESI), organisme du ministère de l'Intérieur qui s'est vu confier pour mission la formation des responsables des institutions de sécurité (grâce à un système de sessions nationales et régionales), ainsi que la réalisation et la diffusion d'études et de recherches commanditées sur les phénomènes policiers et les politiques de sécurité, avant de se voir attribuer, entre 1998 et 2002, des fonctions d'expertise et de conseil auprès des collectivités locales. La sécurité intérieure a bénéficié d'une sorte de consécration politique (ministérielle et législative) avec, d'une part, la constitution, en mai 2002, dans le cadre du gouvernement Raffarin (mai 2002-juin 2005), d'un ministère de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales (MISIL), avec comme principale disposition le placement sous sa responsabilité de l'emploi de la gendarmerie (décret du 15 mai 2002), d'autre part, l'adoption de la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité intérieure (LOPSI du 29 août 2002) et de la loi pour la sécurité intérieure (LSI du 18 mars 2003). Au plan de son utilisation politique, le concept de sécurité intérieure connaît depuis peu un certain recul au profit de celui de « sécurité globale » ou de « sécurité nationale », ce qui s'est traduit, avec les gouvernements de Villepin (juin 2005-mai 2007) et Fillon (mai 2007-...), par sa disparition dans l'organisation des départements ministériels, avec le retour de l'appellation de ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire, puis celle de ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, ainsi que par le changement d'intitulé de l'IHESI, devenu, en 2004, l'Institut national des hautes études de la sécurité (INHES), puis, en 2010, l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ).

En matière de recherches et de productions doctrinales, la sécurité intérieure n'a guère connu d'engouement, même si elle a été retenue pour le *Traité de sécurité intérieure* publié il y a quelques années. Dans cet ouvrage, sous réserve d'une définition un peu vague (« l'activité déployée par des professionnels de première ligne en vue de protéger leurs concitoyens contre les dangers associés à la vie en

société »), elle est d'ailleurs rapidement abandonnée au profit des notions d' « activité de sécurité » et d' « action de sécurité » (Cusson et Dupont, 2008, 29-30). Les auteurs utilisent généralement la notion sans se donner la peine de la définir, comme si elle allait de soi, voire de manière négative par opposition alors à la sécurité extérieure (Brodeur et Monjardet, 2003). Une récente tentative de modélisation des rapports entre constitution et sécurité intérieure propose d'appréhender cette notion comme « la branche policière des politiques publiques sécuritaires », avant de la réduire encore à « l'ensemble des dispositifs de police administrative et de police judiciaire » (Granger, 2011, 21 et 23).

Aussi sous réserve d'une participation à la sécurité nationale dans le cadre de la détention de personnes impliquées dans des faits de terrorisme, l'administration pénitentiaire s'inscrit naturellement, par sa mission de surveillance, dans le volet « ordinaire » de la sécurité publique, partie intégrante de la sécurité intérieure. Ce constat vient, d'une certaine manière, justifier la reconnaissance de l'administration pénitentiaire comme la « troisième force de sécurité publique », même si cette expression, utilisée d'ailleurs récemment par le Président Sarkozy lors de l'inauguration, le 13 septembre 2011, de l'établissement pénitentiaire sud-francilien, paraît peu judicieuse. En effet, elle implique une primauté des deux forces étatiques de police, la police et la gendarmerie, sans qu'il soit possible d'indiquer d'ailleurs qui est la première et qui est la deuxième, mais aussi induit une hiérarchisation par rapport à au moins deux autres institutions qui peuvent également prétendre à cette qualification, à savoir la douane et les polices municipales. Par ailleurs, du côté du ministère de l'Intérieur, cette reconnaissance ne semble pas s'imposer comme une évidence, ce que souligne l'absence d'évocation de l'action de l'administration pénitentiaire dans le récent *Livre blanc sur la sécurité publique* (octobre 2011) remis récemment au président de la République. La production de sécurité et le maintien de l'ordre en prison débordent le cadre des établissements pénitentiaires pour participer à la mission globale de protection de la société, en maintenant cette dernière à l'abri des méfaits et violences susceptibles d'être commis par les personnes incarcérées et en garantissant l'exécution des sanctions pénales prononcées par la justice. Comme c'est le cas en matière de terrorisme, le renseignement pénitentiaire peut aussi, par-delà ses missions au profit de la sécurité des établissements et services pénitentiaires, constituer une ressource importante pour les services d'investigation de la police et de la gendarmerie, par la mise en évidence des liens qu'entretiennent certains détenus « sensibles » et des incidents dans lesquels ils peuvent être impliqués (Scotto et Jauniaux, 2010).

La production de sécurité s'inscrit dans une dynamique partenariale qualifiée parfois hâtivement de « coproduction ». L'article 3 de la loi pénitentiaire a introduit cette dimension dans la mise en œuvre du service public pénitentiaire : « le service public pénitentiaire est assuré par l'administration pénitentiaire sous l'autorité du garde des sceaux, ministre de la Justice, avec le concours des autres services de l'État, des collectivités territoriales, des associations et d'autres personnes publiques et privées ». Le « partenariat » a fait une entrée tonitruante, ces dernières années, dans le vocabulaire de l'action publique de sécurité (De Maillard, 2000 ; Damon, 2002). Bien que renvoyant à des pratiques anciennes, notamment en matière de prévention, ce concept fait désormais l'objet d'un emploi quasiment généralisé dans les dispositifs nationaux et locaux, dès lors qu'il s'agit de traduire et d'afficher une

volonté souvent aussi sincère qu'incantatoire de rompre avec les logiques d'isolement et de balkanisation, au profit de mises en commun et mutualisations. Aussi la démarche partenariale a-t-elle été érigée dans le champ de la sécurité, en France comme dans l'ensemble des pays occidentaux (Crawford, 1998, 51-87), en une idéologie politique et administrative en relation avec la diffusion des préceptes du management public. Les politiques de prévention, mais aussi les tentatives d'introduction des concepts de police de proximité et de développement des politiques locales de sécurité apparaissent comme les principales manifestations de cette « sécurité partenariale » encore à l'état d'ébauche et dont l'effectivité repose, pour une large part, sur les stratégies ambivalentes des acteurs de terrain. Par certains côtés, l'irruption du partenariat est significative d'une certaine maturation de l'action publique, généralement interministérielle quand elle est gouvernementale, mais pas systématiquement interservices quand elle devient administrative et interindividuelle quand elle se concrétise. Aussi l'ambition de la démarche partenariale est-elle d'occuper les espaces que les logiques corporatistes et individuelles tendent irrémédiablement à creuser au sein de l'action publique ou, plus prosaïquement, de dresser des passerelles entre ses composantes.

Annoncée dans le Rapport Peyrefitte (1977) et initiée avec les conseils communaux et intercommunaux de prévention de la délinquance (1983), cette sécurité partenariale a donné lieu depuis à une multiplicité de dispositifs : contrats d'action et de prévention pour la sécurité dans la ville (1985), volet « prévention » des contrats de ville (1991), contrats locaux de sécurité (1997), conseils locaux et intercommunaux de sécurité et de prévention de la délinquance (2002), conseil départemental de prévention (2002), plan départemental de prévention (2007). Tout en ayant permis de promouvoir progressivement les logiques de travail en commun, ces dispositifs n'ont pas remis en cause, loin s'en faut, le rôle prépondérant de l'État et de son administration déconcentrée en matière de prévention et de sécurité. Dans le domaine judiciaire, l'orientation sécuritaire retenue a conduit à privilégier une omniprésence du procureur de la République aux côtés du préfet, aboutissant, de fait, à reléguer les autres acteurs du monde de la justice au niveau de ces personnalités qualifiées, mobilisées ou non selon les configurations relationnelles locales. Les différents rapports d'évaluation des contrats locaux de sécurité ont d'ailleurs souligné cette faible présence des magistrats du siège, notamment des juges d'application des peines (Dieu et Bousquet, 2010). Il en est de même s'agissant de l'administration pénitentiaire ou encore de la protection judiciaire de la jeunesse, dont les représentants locaux ne sont que rarement associés aux réunions de ces différentes instances locales. C'est manifestement le cas pour les directeurs d'établissements pénitentiaires, les services pénitentiaires d'insertion et de probation étant, quant à eux, parfois amenés à participer à des réunions et groupes de travail sur la prévention de la récidive et la mise en œuvre des travaux d'intérêt général (TIG). Aussi le partenariat qu'évoque la loi pénitentiaire semble correspondre principalement, au-delà de l'externalisation à d'autres administrations des missions d'éducation et de santé, aux relations conventionnelles qui peuvent exister avec les collectivités locales, pour la construction des nouveaux établissements, avec les entreprises privées dans le cadre de la gestion déléguée, ainsi qu'avec le tissu associatif pour les actions de réinsertion et d'aménagement de peines. La perspective de coproduction en matière de service public pénitentiaire, qui verrait, par exemple, des agents privés voire des fonctionnaires territoriaux participer à des missions de

surveillance ou de transfert des détenus, demeure exclue sans ambigüité par le droit comme par les mentalités, au profit d'un attachement sans concession à une conception purement régalienne.

Au final, la montée en puissance de ce volet sécuritaire de l'administration pénitentiaire est-elle en contradiction avec son autre facette de service de la justice ? Et si c'est le cas, cette situation n'est-elle pas porteuse, à terme, d'un retour insidieux dans le giron du ministère de l'Intérieur, après plus d'un siècle de rattachement au ministère de la Justice ? En d'autres termes, l'administration pénitentiaire ne va-t-elle pas devenir un jour, au moins pour ce qui est des personnels de direction et de surveillance, une sorte de « police pénitentiaire » déguisée, aux côtés des autres forces de sécurité ? Dans l'état actuel des choses, ces questions ne semblent pas se poser tant il paraît opportun, dans un régime démocratique, et en application du principe même de la séparation des pouvoirs, de maintenir le domaine de l'exécution des peines dans le registre du pouvoir judiciaire, en garantissant alors la coordination entre les politiques pénales et pénitentiaires qui avait justifié le rattachement opéré par le décret du 20 mars 1911. Sans remettre en cause l'importance de la fonction de sécurité de l'administration pénitentiaire et sa dimension policière, il s'agit également, par cet ancrage judiciaire, de ménager la nécessité d'un développement de ses missions d'insertion dont l'importance sociale ne peut échapper à quiconque. L'administration pénitentiaire semble donc condamnée à cette spécificité insaisissable, à cette hybridation contingente, à cet équilibre impossible entre ces deux facettes, source de tensions et d'ambivalences.

BIBLIOGRAPHIE

BENGUIGUI G., « La sécurité et la surveillance en prison », *in* Tersac G., Boissières I. et Gaillard I., *La sécurité en action*, Octarès, Toulouse, 2009, p. 121-131.

- « La paranoïa pénitentiaire », *in* Benguigui G., Guilbaud F. et Malochet G., *Prisons sous tension*, Champ social, « Questions de société », Paris, 2011, p. 57-87.

BITTNER E., *The Functions of the Police in Modern Society*, Oelgeschlager, Cambridge (Mass.), 1970.

BRAUD PH., *Les jardins des délices démocratiques*, Presses de la FNSP, Paris, 1991.

BRODEUR J-P., « La police : mythes et réalité », *Criminologie*, vol. 17, 1984, p. 9-41.

- « Police et coercition », *Revue Française de Sociologie*, vol. 35, 1994, p. 457-485.
- « Violence spéculaire » (Le problème du port d'armes aux USA), in *Violence et politique (Colloque de Cerisy, 1994)*, « Lignes », n° 25, Hazan, 1995, p. 114-128.

BRODEUR J-P. et **MONJARDET D.**, « Sécurité intérieure et sécurité extérieure. Recompositions et métamorphoses », *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 53, 2003, p. 157-169.

CHAUVENET A., ORLIC F., BENGUIGUI G., « Les surveillants de prison : le prix de la sécurité », *Revue Française de Sociologie*, vol. 38, n° 3, 1993, p. 321-364.

- *Le monde des surveillants de prison*, PUF, Paris, 1994.

COMMISSION NATIONALE DE DÉONTOLOGIE DE LA SÉCURITÉ (CNDS), *Rapport au président de la République 2006* ; *Rapport au président de la République 2007* ; *Rapport au président de la République 2008* ; *Rapport au président de la République 2009* ; *Rapport au président de la République 2010* : rapports accessibles sur le site de la documentation Française.

CRAWFORD A., « Partenariat et responsabilité à l'ère managériale. Retour sur l'expérience britannique », *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 33, 1998, p. 51-87.

CUSSON M., « De l'action de sécurité », in *Traité de sécurité intérieure*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, 2008, p. 43-57.

CUSSON M., DUPONT B., « Introduction générale », *in Traité de sécurité intérieure*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, 2008, p. 29-39.

DAMON J., « La dictature du partenariat. Vers de nouveaux modes de management public », *Futuribles*, mars 2002, p. 27-41.

DE MAILLARD J., « Le partenariat en représentations : contribution à l'analyse des nouvelles politiques sociales territorialisées », *Politiques et Management Public*, vol. 18, n° 3, septembre 2000, p. 21-41.

DIEU F., « Éléments pour une approche socio-politique de la violence policière », *Déviance et Société*, vol. 19, n° 1, 1995, p. 35-49.

- *Politiques publiques de sécurité*, L'Harmattan, « Sécurité et société », Paris, 1999..
- *Policer la proximité. Les expériences françaises, britanniques et new yorkaises*, L'Harmattan, « Sécurité et société », Paris, 2002.
- *Sociologie de la gendarmerie*, L'Harmattan, Paris, 2008.

DIEU F., BOUSQUET A., « Regard sur l'évaluation de la prévention de la délinquance », *Cahiers de la Sécurité*, n°14, 2010, p. 152-170.

DIEU F., MBANZOULOU P., sous la dir., « À quoi sert la prison ? En quête de prison républicaine, enquête sur la prison contemporaine », *Cahiers de la Sécurité*, n° 12, 2010.

- *L'architecture carcérale. Des mots et des mûrs*, Privat, Toulouse, 2011.

DOMINGO B., « Douane et sécurité : ordre négocié et dynamiques identitaires », Les Cahiers de la Sécurité Intérieure, n° 46, 2002, p. 213-232.

- Douanes et coproduction de sécurité, INHES, « Études et recherches », 2005.

ERICSON R., "The division of expert knowledge in policing and security", *British Journal of Sociology*, vol. 45, 1994, p. 149-175.

FROMENT J-CH., *La République des surveillants de prison (1958-1998)*, LGDJ, « Droit et société », Paris, 1998.

FROMENT J-CH., KALUSZYNSKI M., sous la dir., *L'administration pénitentiaire face aux principes de la nouvelle gestion publique : une réforme en question(s)*, Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble, 2011.

GRANGER M.A, *Constitution et sécurité intérieure. Essai de modélisation juridique*, LGDJ, « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », n° 148, Paris, 2011.

GUILNAUD F., « La privatisation des prisons entre marché et « dogme » sécuritaire », *in* Benguigui G., Guilbaud F. et Malochet G., *Prisons sous tension*, Champ social, « Questions de société », Paris, 2011, p. 190-220.

JEFFERSON T., *The Case Against Paramilitary Policing*, Open University Press, Buckingham, 1990.

KELLENS G., « Prison et sécurité : un couple trop soudé », in Tak P. et Jendly M., *L'exécution des sanctions privatives de liberté et les impératifs de la sécurité*, Wolf, Nijmengen, 2006, p. 187-191.

KRASKA P., sous la dir., *Militarizing the American Criminal Justice System*, Northeastern University Press, Boston, 2001.

LOUBET DEL BAYLE J-L., *Police et politique. Une approche sociologique*, L'Harmattan, Paris, 2006.

MATÉLLY J-H., *Une police judiciaire... militaire ? La gendarmerie en question*, L'Harmattan, « Sécurité et société », Paris, 2006.

PÉCHILLON E., « L'administration pénitentiaire. La lente et difficile élaboration du droit d'un service public en mutation », *Les Cahiers de la fonction publique et de l'administration*, n° 297, 2010, p. 5-9.

PEYREFITTE A., *Réponses à la violence*, Presses Pocket, Paris, 2 tomes, 1977.

REISS CH., "Police Organization in the Twentieth Century", *in* M. Tonry et N. Morris, *Modern Policing*, The University Press of Chicago, Chicago, 1992, p. 51-97.

SCOTTO S., JAUNIAUX N., « Le renseignement pénitentiaire », *Cahiers de la Sécurité*, n° 13, 2010, p. 51-54.

VAN DE BOGAARD C., « La sécurité dans les établissements pénitentiaires. Empêcher l'évasion à tout prix », *Passe-murailles*, n° 14, 2008, p. 7-10.