

# La livraison publique et privée de la surveillance électronique

Dan Kaminski  
CEP, Balsta, 8-10 novembre 2012

## Introduction

J'ai réduit de moitié le texte que j'avais préparé pour le rendre conforme au timing pourtant généreux dans lequel ma communication doit être faite. Je vous épargne donc mes propos trop complets sur les transformations de l'Etat et sur les facteurs de la montée en puissance du secteur privé dans le « business » de la surveillance électronique (SE) des justiciables pénalisés. Je résumerai ici ce propos de façon frustrante (pour moi en tout cas).

1) La surveillance électronique, bien que fortement soumise à l'activité de démarchage, ne relève formellement que de la réduction de la « gestion directe » de l'Etat et non d'une privatisation d'une fonction régaliennne.

2) Le lifting du pouvoir public en « service public » rapproche cependant sa relation à ses administrés de la relation, plus horizontale qu'autoritaire, d'un entrepreneur privé à sa clientèle.

3) Le managérialisme (la valorisation de la productivité et de l'efficience et la réduction des prétentions pénologiques de l'Etat) facilitent la naissance et la perpétuation des partenariats public-privé, sur base de l'impression du partage d'un même langage économique.

4) Le secteur privé commercial, pour qui l'intérêt public n'est qu'une forme d'expression des besoins de son client étatique, peut tabler sur deux facteurs cruciaux pour assurer ses prises dans le business pénal (et en particulier dans le contrôle de la liberté) : a) la *technophilie*, qui consiste non seulement en une passion pour la technologie, mais surtout en la croyance qu'elle est capable d'assumer des tâches et de remplir, par elle-même des objectifs moraux et politiques, et b) la *iatrogénie*, qui consiste en la (re)production d'une maladie à la suite de l'administration d'un traitement. En filant cette métaphore médicale, le secret de l'essor du secteur privé réside dans la nature iatrogène de la société du risque : plus on met l'accent sur les risques, plus on attise le sentiment d'insécurité, et plus la demande de biens et de services de protection croit, la croissance de cette demande accentuant encore le sentiment auquel elle prétend répondre.

5) Le secteur public est divisé et conflictuel sur les formes que peuvent prendre la SE. L'Etat, même dans sa gestion déléguée de la SE, contient de nombreuses entités potentiellement conflictuelles sur la nature de la SE ou sur les objectifs et les formes de son exécution.

6) Le secteur privé n'est pas que commercial ; il existe aussi, en SE, un autre « secteur privé » totalement gratuit, sur lequel des risques et des coûts sont pourtant externalisés. Ce « secteur » privé fait vivre la SE : le contrôlé lui-même, sa famille, son employeur éventuel, la communauté ou l'environnement qui soutient les conditions de possibilité de la SE.

Je resserre donc mon exposé dès maintenant sur (A) une présentation des formes de livraison privée de la SE et (B) sur les questions dérangeantes ou maladroites (*awkward questions*) que ces formes m'inspirent. Ces questions témoignent en creux de ma vision du *golden standard* (s'il en est un) dans la livraison de la surveillance électronique.

## **A. Les formes de livraison privée de la SE**

### *Angleterre et Galles vs Suède*

Depuis les années 2000, les pays européens ont évité globalement de reproduire le modèle anglais (qui représente néanmoins 80% de la SE en Europe), caractérisé par une délégation complète au secteur privé de tous les aspects de la mise en œuvre de la SE : placement du matériel, monitoring, contrôle téléphonique, contrôle à domicile, avertissement des autorités. Presque tous les pays ont développé un dispositif mixte dans lequel les opérateurs privés fournissent et/ou installent l'équipement, pendant que des agences publiques (au statut différent) s'occupent de la supervision des justiciables placés sous SE. En Suède, c'est une agence correctionnelle publique qui prend en charge la supervision, alors qu'en Italie, c'est la police et en Catalogne l'administration pénitentiaire.

Autrement dit, dans ces pays, une culture pénologique et/ou d'intérêt général colore encore l'intervention. Les agences correctionnelles publiques sont en interaction avec les autres partenaires publics, elles connaissent les justiciables, elles inventent des marges de manœuvre pénologiquement informées, autant de conditions d'une action souple, qu'aucun intérêt économique ne peut rigidifier.

L'actualité de la SE en Belgique, en raison de la diversification du statut des justiciables (*backdoor strategy*, exécution des courtes peines de prison et détention préventive) et de la technologie utilisée (respectivement bracelet, reconnaissance vocale et GPS) pourrait bien la faire glisser vers un assèchement qui la détache de la probation. Cette évolution croise paradoxalement la critique du modèle anglais – fait de privatisation extensive (matériel, monitoring et rapport aux autorités), et d'absence de participation des services de probation.

### *Interactions ou « stand alone »*

Si le monitoring est le plus souvent maintenu en gestion directe d'un service public (à l'exception partielle ou totale de l'Angleterre et du pays de Galles, de l'Ecosse, de l'Irlande, du canton suisse de Vaud et de la Pologne...), la fourniture, la maintenance et l'adaptation du logiciel de monitoring supposent une interaction avec l'équipementier qui dépasse de loin le rapport technique de bailleur à locataire. Cette interaction est constante en Belgique, par exemple par la présence quotidienne d'un technicien (privé) dans les locaux du monitoring public. Paradoxalement, la version minimaliste de la

« fourniture de biens » favorise les interactions entre service public et opérateur privé, plus que la délégation complète de la surveillance qui invite à une représentation « stand alone » de l'exécution de la SE. En effet, le maintien d'un contrôle public conserve une praxis interactionnelle, destinée à remplir un objectif même minimaliste de neutralisation ou de non-récidive ou plus ambitieux de réinsertion sociale, alors que la délégation complète au partenaire privé renforce la représentation d'un dispositif technologique aux pouvoirs solipsistes (effet stupéfiant de la technophilie).

### *Un choix gouvernemental*

Je ne considère pas a priori que l'Etat fait mieux les choses que quiconque. Je considère cependant que, s'il est doué pour livrer intentionnellement de la douleur (Christie), il est tiraillé entre ce service public qu'est la pénalité et les enjeux de légitimité, d'efficacité et d'efficience de ce « service ». Même s'il punit de plus en plus sévèrement, il le fait à la fois sans état d'âme et avec des états d'âme contrastés, en fonction de définitions politiques différentes de l'intérêt public. L'Etat est envahi, sous pression du peuple, de l'opposition politique et d'organes de contrôle en son sein, du clivage entre cabinets et administrations, d'exigences budgétaires, morales et managériales<sup>1</sup> qu'il ne peut respecter non plus, et dont il tente de déléguer, minimalement ou maximalement, les réponses à la mesure même de son affaiblissement. Le marché, quant à lui, n'a pas de valeurs. Il offre ce qu'on demande ou, par son offre, il crée de la demande, sans autre limite que les interdictions formelles régulièrement transgressées ou les contraintes technologiques du moment. Le marché est par ailleurs insatiable : son projet est presque toujours maximaliste. En matière de SE, le secteur privé ne peut que se réjouir (sinon les faciliter), des extensions de marchés ou des extensions de son rôle dans la livraison de la SE. Ceci ne dit rien des valeurs des personnes qui agissent dans les entreprises, qui n'en sont évidemment pas dépourvues. Enfin, il est une évidence : le choix de la forme de délégation de sa « gestion directe » dans les affaires pénales, lui incombe. Ce choix est d'ordre politique et managérial et c'est lui qui devrait donner le la dans le duo de la livraison publique-privée de la SE.

### *Consensualisme économique et marché captif*

Il faut souligner la force consensuelle des critères économiques d'adoption et d'opérationnalisation de la SE. Cette force consensuelle repose sur l'idée, maintes fois démontrée et toujours sujette à scepticisme de ma part, que la SE est une mesure pénale économique<sup>2</sup> : moins coûteuse et efficiente (rapport efficacité-prix), capable d'assurer toutes les attentes sociales indexées habituellement à la peine de prison ou aux mesures privatives de liberté. Sans cette puissance, le recours au privé perdrait toute séduction. Il faut cependant constater que la structure du marché est souvent simplifiée et risquée pour le demandeur : un seul bailleur de biens et/ou de services, représenté par le ministre de la Justice, rencontre deux ou trois fournisseurs et paie probablement,

---

<sup>1</sup> Réduction de la population pénitentiaire, accroissement de la sécurité, réduction des coûts globaux de la pénalité, rien de tout cela ne semble atteint; la réduction de la récidive est douteuse également. L'extension du contrôle est atteinte, oui.

<sup>2</sup> On retiendra le cas contre-exemplaire de l'Italie qui a déboursé au profit de Telecom Italia 80 millions d'euros pour le placement de 14 justiciables en surveillance électronique (sur 7 années de contrat, renouvelé néanmoins pour 7 années supplémentaires).

comme c'est souvent le cas, le prix fort pour un service moyennement satisfaisant<sup>3</sup>. On conviendra, même douloureusement, qu'un client unique et quelques offreurs formant un oligopole limitent considérablement les marges de manœuvres du premier et encouragent les ententes entre les seconds.

### *Différences nationales*

Il serait trop long et pénible d'explicitier les différences nationales<sup>4</sup> et leurs probables explications. Je pense néanmoins à cinq variables interconnectées : 1) l'impact différentiel du thatchérisme et du reaganisme sur les Etats d'Europe continentale, 2) la résistance différentielle de l'Etat providence (et de la social-démocratie) aux crises économiques et sociales des quarante dernières années, 3) l'imprégnation différentielle du vocabulaire mi-résistant mi-cosmétique de la « troisième voie », 4) la structuration politique différentielle des gouvernements majoritaires (dont les programmes sont ceux d'un seul parti) et des gouvernements proportionnels (obligeant à des compromis), 5) la structuration différentielle des réseaux d'influence déterminants des formes d'adoption de la SE et en particulier les positions différentielles des acteurs historiques (*probation*, travailleurs sociaux en justice) de la gestion publique de la pénalité (*penalty*) devant la survenance de la SE. Ces facteurs déterminent probablement le choix minimaliste (location des fournitures technologiques auprès d'un fabricant ou d'un distributeur) ou maximaliste (délégation du service complet de la SE à des compagnies privées de sécurité et de contrôle).

### *Une responsabilité partagée ?*

Les formes de livraison privée de la SE distinguent-elles des responsabilités différentielles entre le « régulateur public » et l'entreprise privée ? La responsabilité reste entière dans le chef de l'autorité publique. Ce n'est pas sans raison que les fonctions régaliennes de l'Etat sont les plus résistantes aux mouvements de privatisation. Le vocabulaire, parfois rassurant, du « transfert du risque » est un leurre à cet égard : si quelque chose se passe mal dans la gestion privée de la SE, quelle qu'en soit les modalités contractuelles, le secteur d'activités (en raison de son caractère régalien) est crucial, comme peut l'être le contrôle aérien ou le système de communication d'un service incendie. Si le partenaire privé ne rencontre pas la satisfaction du consommateur, ce sera quand même le partenaire public qui restera chargé de trouver une solution. Autrement dit, la responsabilité étatique n'est en rien réduite par les *outsourcings* réalisés. La dimension réduite de la concurrence sur le marché de la SE oblige souvent les Etats à se satisfaire même d'un service médiocre, parce que l'alternative n'est pas disponible. On peut me rétorquer que le contrat passé fait, en principe, respecter, sous la menace d'amendes, un protocole précis de critères de qualité de l'action du partenaire privé. La mise en œuvre de ces sanctions est très variable, selon les traits du marché local et les capacités du partenaire public à « convaincre » son partenaire privé. Autant, en Angleterre et Galles, on constate une certaine effectivité de ces dispositions sanctionnatrices (Nellis, 2011), autant en Belgique, l'administration dispose de peu des compétences et de peu des moyens nécessaires au relevé, à la preuve et au recouvrement des défaillances fautives de l'opérateur privé.

---

<sup>3</sup> « inférieur », selon les termes de *Policy Exchange*

<sup>4</sup> Ce travail descriptif a déjà été fait au CEP par Mike Nellis et on en trouve aussi une présentation sur le site d'Elmo-Tech.

## **B. Des questions dérangementantes ou maladroites ? (*Awkward questions*)**

Hormis des problèmes techniques irritants (en raison de la rigueur pénale qu'on en attend), les produits de la SE fonctionnent tant bien que mal et les fournisseurs de service fournissent le service demandé. Peut-on parler des bonnes pratiques (*best practices*) des compagnies privées ? Il me paraît difficile de concevoir une autre réponse que la suivante : les meilleures pratiques d'un offreur de biens et de services consistent à vendre plus en accroissant la satisfaction du client. Je ne m'attarderai donc, dans les questions suivantes, que sur les critères de satisfaction que le client public devrait à mon sens favoriser dans ses négociations avec les opérateurs privés.

Les questions que je vais poser ne mettent pas plus en cause les opérateurs privés de la SE que les personnels politiques ou administratifs qui favorisent cette livraison. Même si l'offre crée la demande, la critique « politique » s'adresse à la demande, soit à l'acteur qui a le pouvoir de configurer le marché selon ses intérêts que la technophilie et la iatrogénie rendent parfois brumeux. Il est devenu absurde de s'opposer à la SE, en raison même de la dépendance objective de nos sociétés à la technologie. Il est devenu absurde de s'opposer à l'empire de l'efficience dans un contexte économique qui semble l'imposer, bien qu'il ne soit pas absurde de demander qu'elle s'indexe à des objectifs qualitatifs ou valoriels et non seulement à l'objectif purement quantitatif de la productivité. Je mentionnerai ainsi le cas extraordinaire du Québec qui a fait le choix politique explicite de ne pas se lancer dans la voie de la SE et d'investir dans l'accompagnement social des mesures communautaires éprouvées. S'il est donc absurde d'être contre la SE et les forces managériales et commerciales qui font son succès, il n'est pas vain, je l'espère, de vouloir en infléchir les usages.

Si on ne l'a pas encore compris, je serai clair : entre les deux formes de livraison de la SE, ma préférence va à la version minimaliste de la fourniture du matériel, pour trois raisons cumulatives : la valorisation de la responsabilité publique (politique) de la mesure, le souci de lui conférer (contre la formule « *stand alone* ») un esprit (par l'intégration et par son indexation à un objectif pénologique conflictuel plutôt qu'à un objectif managérial consensuel) et le souci de la soumettre à des évaluations non exclusivement économiques.

Six questions seront posées qui concernent la dynamique circulaire des rapports public-privé, l'évaluation des coûts de la SE, la difficile et mauvaise question qui consiste à se demander qui « fait » le mieux de la SE, le problème de l'amplification du contrôle, la revalorisation de la réinsertion sociale et le développement de la connaissance.

### **1. Comment contrôler la dynamique circulaire des rapports entre le privé et le public ?**

Newburn indique que les attentes adressées à la technologie (la dépendance technologique ou technophilie) sont telles que même si elle ne remplit pas ses objectifs, la réaction est souvent une fuite en avant dans de meilleures technologies ou dans de meilleurs contrats tout aussi prometteurs. Craig Patterson montre ainsi que le succès de la SE gonfle sans commune mesure avec les résultats des évaluations faites dans divers

ressorts territoriaux. R. Dahl écrivait déjà en 1971 (dans *Qui gouverne ?*) que « les leaders ne se contentent pas de répondre aux préférences de leurs mandants : ils les façonnent ». Cette règle vaut sur l'espace des relations externes du système pénal avec les contractants. La question a de l'intérêt si l'on considère qu'il y a lieu de limiter le façonnage technophilique des mandants. Il me semble que le redéveloppement d'une véritable politique pénale, qui ne soit pas seulement *désorientée* par des problèmes de gestion (le managérialisme), mais au contraire orientée par des objectifs pénologiques, inscrits eux-mêmes dans une politique sociale, permettrait de mieux asseoir les usages légitimes et pertinents de la SE. Autrement dit, quel discours véritablement politique sur la pénalité mérite-t-il d'être soutenu pour lequel l'aide du secteur privé apparaîtrait comme précieuse ? Comment ne pas céder à la représentation commerciale (et politiquement confortable) de la SE comme d'un couteau suisse et demander au privé qu'il offre ce qui correspond à une option moins polyvalente ? Un logiciel peut faire tant de choses dont vous n'avez pas besoin, au point de vous attirer vers ses promesses et d'en oublier vos besoins<sup>5</sup>. Autrement dit, il importe de ne pas perdre le fil politique (qui n'intéresse que commercialement le fournisseur privé) devant la promesse technologique. *There is no silver bullet for a golden standard.*

## 2. Comment et pourquoi calculer les coûts de la SE ?

La SE tire son formidable pouvoir d'attraction de la conjonction de l'argument économique qu'elle tient de sa seule comparaison avec le coût de l'incarcération. Autrement dit, le « soleil de la prison » reste un argument économique aveuglant sur les usages réels de la SE qui ne montrent qu'une très faible morsure sur l'usage de la prison, sauf à compter le bénéfice marginal : si les personnes placées en SE étaient en prison, cela coûterait plus cher. Autrement dit, on ne construira pas ni n'utilisera moins de prison parce que la SE existe. Elle apparaît ceci dit plus humaine, du simple fait qu'elle est toujours comparée à la prison. Elle est cependant à la fois moins humaine et aussi (ou plus) couteuse que d'autres mesures de maintien en liberté auxquelles on ne la compare que très rarement (en raison des motifs déclencheurs de son apparition et/ou de la faible intégration de la SE comme moyen de contrôle de ces autres mesures probatoires).

On ne calcule les coûts de la SE qu'en calculant les réductions vécues par le client (soit le bénéfice tiré des externalités) par rapport au coût de l'incarcération. Calcule-t-on le coût d'établissement des programmes, des appels d'offre, de la formation des personnels ? Calcule-t-on le prix de l'extension du filet (*net widening*) par laquelle des personnes ont été placées sous SE plutôt que sous un dispositif pénal moins coûteux ? Calcule-t-on le coût des violations techniques, des procédures de sanction et des réincarcérations ? Calcule-t-on le coût du bénévolat et de la responsabilisation dans la SE ? Elle exige en effet la participation des justiciables dans la disposition d'un logement et d'une ligne téléphonique (le plus souvent). Il faut aussi compter, si l'on compare la SE à la prison, à la participation aux coûts quotidiens de la sanction qui sont entièrement à charge d'un détenu maintenu en liberté ou de la collectivité (lorsqu'il bénéficie d'un logement social

---

<sup>5</sup> Ainsi, par exemple, la promotion du GPS par *Policy Exchange* se fonde notamment sur la nécessité de se servir des données du monitoring pour établir une meilleure connaissance du passage à l'acte (la récidive étant « enregistrée ») et pour l'accroissement de la prévention du risque et de vitesse de détection du crime. La SE devient alors un laboratoire illusoire de connaissance du crime comme on a pensé au XIX<sup>ème</sup> et XX<sup>ème</sup> siècles que la prison était un tel laboratoire.

ou d'une aide sociale, par exemple). Plus encore, la technologie « oblige » le justiciable et ses proches à se surveiller eux-mêmes, ce qui constitue une des plus subtiles voies d'*outsourcing* de fonctions significatives de la peine. Les calculs réalisés visent toujours à montrer la réduction des coûts pour le client direct et non et ne s'inquiètent pas de leur externalisation sur des tiers exclus de la relation commerciale.

Thomas Mathiesen écrit à propos de la prison : « De mon point de vue, l'économie n'est pas une considération pertinente à elle seule. Je serais partant pour instituer des mesures mêmes très coûteuses, si elles étaient humaines et représentaient des valeurs acceptables » (*In my view, economy is not a relevant consideration alone. I would be willing to institute even very costly measures if they were human and represented acceptable values*). La légitimité et la pertinence de la politique pénale se mesurent à leur choix de valeurs acceptables. Même si la SE devait coûter plus cher que la prison, elle pourrait être légitime. Mais qui ose encore faire valoir des critères de légitimité qui s'éloignent un tant soit peu des exigences managériales ?

### 3. Qui fait mieux quoi ?

Quatre sous-questions vont nous occuper sous ce titre.

a) *Faire mieux quelque chose ou faire quelque chose de mieux ?*

Si l'on admet que la fonction de surveillance et de rapport aux autorités publiques compétentes peut de façon efficiente être privatisée, Zedner nous met cependant en garde : « Malgré sa taille, l'industrie de la sécurité privée est un business précaire, caractérisé par un rapide turn-over du personnel (estimé à près de 35%) et par un brassage élevé de la clientèle ». La concurrence dans l'offre de SE est, je l'ai déjà dit, réduite entre les quelques compagnies qui fonctionnent en oligopole. L'Etat (ou un pouvoir public décentralisé) est le client captif et unique de la SE, soumis à une compétition faible et largement basée sur les prix et non sur la qualité.

Que veut dire « mieux » aujourd'hui ? Si l'on entend par « mieux » le souci d'une efficacité, quel est l'objectif poursuivi ? Bien souvent ce souci est réduit à celui de la productivité (mesurable quantitativement) et de l'efficacité (au moindre coût), tout en oubliant que la réduction de la population pénitentiaire, objectif initial du développement de la SE, n'a pas été réalisée. Cet objectif, déjà passablement managérial, n'est pas rempli, mais d'autres se sont ajoutés sans faire douter de la bonne voie empruntée. Faut-il réduire la durée des contrats pour accroître la souplesse d'un marché sur lequel les innovations et les expertises apparaissent rapidement ? Faut-il libérer le marché au niveau local pour le rendre plus concurrentiel ? La version libérale de la SE croit et fait croire que la concurrence et la course à l'innovation technique sont les critères d'accroissement de la qualité du service. Une version plus sociale-démocrate (la Suède par exemple) privilégie le maintien des agences étatiques dans la gestion directe, une limitation serrée de la délégation et une intégration de la SE dans les autres mesures pénales. En Suède comme en Belgique, le partage des tâches publiques et privées permet aussi à l'administration de résister, parfois douloureusement, aux extensions absurdes de certaines projections, tant privées que politiques.

Il me paraît certain qu'un dispositif intégré dans lequel la SE ne peut être conçue comme mesure *stand alone* présente à cet égard un triple avantage : 1) il accorde une fonction précise à la SE dans un dispositif intégré au lieu de lui accorder toutes les fonctions qu'il ne peut remplir ; 2) il s'intègre dans un dispositif vectorisé par un objectif pénologique et sa mise en œuvre répond à l'éthique de l'accompagnement et du contrôle qui correspond à cet objectif ; 3) la SE peut être abandonnée si elle est contreproductive au regard des attentes de la politique pénale (et non seulement des attentes du management pénal).

La bonne question n'est pas « qui fait mieux quoi? ». Mais comment peut-on faire le mieux de la SE? En suivant Mönks, la question managériale est : comment faire bien les choses ? La question politique est : comment faire les bonnes choses ? L'intégration de la SE comme moyen d'un dispositif de réintégration sociale est, on l'aura compris, ce que je préconise, mais il faut encore que la collaboration soit possible au même niveau entre les acteurs privés et les acteurs publics de cette intégration : à cet égard, le localisme de l'exécution des mesures pénales semble nécessaire. Jusqu'à nouvel ordre, l'Etat fait mieux (ou moins mal) de l'accompagnement, de la supervision et de la réinsertion sociale que les compagnies privées de contrôle et l'inscription locale de ces fonctions accroît encore la qualité du service.

*b) Quelle est la marge de manœuvre pour exiger la qualité du service ?*

Les appels d'offres font l'objet d'une concurrence limitée. La concentration globalisée du secteur de la sécurité privée a créé une situation d'oligopole. Securicor fournit les deux tiers du service de la SE en Angleterre et Galles. Le marché de l'offre est souvent trop petit et le risque d'entente entre les compagnies en nombre limité permet de douter de la véritable liberté du marché (lorsqu'un *tender* est lancé) et de la véritable liberté d'abandonner la SE ou changer de fournisseur de service lorsque l'Etat devient captif de sa technophilie et de son opérateur historique. Comment dans ces conditions espérer un marché « libre », offrant de réelles options qualitatives au « consommateur » étatique ? De plus lorsque le client n'est pas content du fournisseur du service, il lui est difficile d'apprécier à qui incombe la responsabilité de défaillances techniques par exemple. Faut-il rappeler l'exigence fondamentale de continuité du service public pour comprendre la contrainte subtile pour l'Etat à conserver autant que possible un fournisseur privé même insatisfaisant ?

*c) Quelle forme de contractualisation convient-elle le mieux pour soutenir une vision politique/pénologique des corrections?*

Dans le domaine pénitentiaire, on distingue deux modes de délégation de la gestion directe, l'un séculaire, l'autre plus récent. Le mode ancien est celui de la *concession*, par exemple pour le *catering*, le nettoyage, ou la construction des prisons. Le mouvement plus récent est celui des *industries pénitentiaires* prenant en charge tous les aspects de la gestion du dispositif. La SE fait l'objet de la même distinction selon que le secteur privé fournit un service dans un dispositif dont la gestion reste publique ou selon qu'il assure lui-même la gestion exécutive complète de la SE. La SE se construit grosso modo avec la même division dans le secteur privé : 1) des entreprises technologiques offrant le kit matériel, dans le cadre d'une concession limitée à la fourniture d'un support et 2) des entreprises de contrôle privé (plus que de sécurité privée), rivalisant avec le secteur

public (quelle que soit la forme d'euphémisation : complémentarité, etc.).

Dans ses versions plus étendues, l'articulation public/privé suppose que le monitoring et le rapport des alertes soient aux mains de l'opérateur privé aussi. Quelles sont les marges de manœuvre accordées à l'opérateur privé ou prises par lui devant l'ensemble inénarrable des alarmes techniques ou réellement indices de transgression ? Comment s'opère l'apprentissage d'une culture de tolérance ou d'évaluation qualitative d'une situation reportable ? Lorsque le monitoring est directement relié au décideur ou au personnel public, la culture pénologique de ce personnel ouvre des espaces de décision informels que l'opérateur privé ne peut sans doute se permettre au regard de ses obligations et des risques que comporte leur non-respect ainsi que des modalités de rétribution de ses interventions. Admettant même que l'efficacité du secteur privé puisse être reconnue dans tous les aspects de la gestion de la SE, je prétends qu'une part d'inefficacité est essentielle au bon déroulement de la mesure. Ainsi, les transgressions des normes du système carcéral sont nécessaires à la survie des détenus, ainsi la fraude fiscale est nécessaire à la survie des entreprises. La vraie responsabilisation tant attendue « officiellement » des délinquants se manifeste souvent dans les écarts aux attentes contrôlables. Sinon, nous sommes confrontés au syndrome de la vitre sale. Cette métaphore illustre le respect strict des conditions contractuelles jusqu'à l'absurde, avéré justement dans le cas où une société de nettoyage de vitres s'est défendue de mal faire son travail (les vitres restaient indéfectiblement sales) en faisant valoir que le contrat ne stipulait pas qu'elle devait aussi laver la face extérieure des fenêtres.

*d) Comment comparer l'éthos respectif des commis publics et privés à la surveillance ?*

En cas de délégation de toute l'activité de contrôle, le tableau suivant doit faire réfléchir. Loin de nier que les opérateurs privés et les administrateurs publics puissent concrètement s'écarter du schéma suivant (voir Huckelsby), je propose une vision idéale-typique (donc excessivement contrastée) de l'éthos des administrateurs publics et des opérateurs privés de la peine. Il doit être bien clair qu'aucune valeur péjorative ou positive ne doit être accordée aux mots utilisés dans ce tableau.

	<b>Administrateurs publics</b>	<b>Opérateurs privés</b>
Compétence	accompagnement/supervision	contrôle/surveillance
Objectifs	pénologiques	opérationnels et techniques
Réseaux	socio-judiciaires	économiques et politiques
Ancrage	national (et local)	mondialisé (virtuel)
Temporalité	continue (impératif du service public)	discontinue (flexibilité de l'entreprise et des travailleurs)
Obligations	de moyens (négociables)	de résultats (évaluables)
Client	justiciables et société	Etat payeur
Culture	de la résistance => souplesse de l'intervention sociale (clinique)	de la satisfaction => rigidité de l'intervention codifiée (technique)
Satisfaction du client	non mesurable quantitativement	mesurable quantitativement
Projection	réductionniste	inflationniste

Plus précisément, quelles sont les clauses contractuelles qui permettent de satisfaire la version publique de la peine (ou de la mesure pénale) et non seulement la version

privée du contrôle ? Les contrats relatifs à la mise en œuvre de la surveillance, lorsque celle-ci est déléguée à un opérateur privé peuvent être précis sur des obligations objectives du contractant privé (Newburn) : heures de surveillance, report des alarmes, vitesse d'intervention, etc. Il n'est guère possible de contractualiser le souci d'atteindre un objectif substantiel, pénologique, de la SE. Autrement dit, quelle que soit l'efficacité pénologique de la SE, elle n'est pas attribuable à un opérateur dont on peut seulement juger de la valeur dans le respect des réquisits techniques auxquels il s'engage. Si la voie du *payment by results* (PBR) semble en soi accentuer les obligations, on voit mal comment ces résultats pourraient être mesurés qualitativement. La non-récidive dans les cinq ans de la fin du placement en SE ? Les opérateurs privés accepteraient-ils d'être payés aussi tard, d'autant plus qu'il n'y a pas lieu de considérer que cette non-récidive soit attribuable à la technologie fournie ? Non. Les administrateurs publics non plus, mais leur éthos, décrit ci-dessus, ne leur impose pas une pensée aussi peu réaliste de l'efficacité de l'action pénale.

#### **4. Comment éviter l'amplification du contrôle ?**

Patterson souligne que la flexibilité, l'invention de nouveaux produits, le démarchage intense et la croyance qu'un perfectionnement technologique améliorera la performance de la SE, contribuent à la reconduction du dispositif et à son amplification. La menace de l'expansion du contrôle ne vise pas ici l'expansion « normale » du secteur privé, mais sa contribution à l'expansion du secteur public des corrections. Le traitement sous SE de l'immigration aux USA montre cet expansionnisme. Des techniques de « vente » favorisent aussi l'amplification du contrôle, par le biais d'une efficacité strictement commerciale. La réduction des coûts promise par la SE suppose de travailler à flux tendu, en instaurant des paliers de placements sous SE à atteindre, pour éviter d'avoir à payer des indemnités pour la non-utilisation du matériel mis à disposition... On en vient donc à favoriser l'accroissement des placements en SE pour réduire le coût marginal de chaque nouveau placement et éviter le surcoût des indemnités dues au fournisseur. La stratégie tarifaire associée à la technique des quotas favorise l'amplification du contrôle. Dans ma perspective résolument réductionniste, je peux accepter l'amplification d'une forme de contrôle, si elle se paie de la réduction d'une forme de contrôle plus dur, comme la prison par exemple.

A cet égard, une question dérivée surgit. Comment réduire l'entrée en prison plutôt que chercher des solutions technologiques à son engorgement ? La technologie n'y suffira jamais. Des chercheurs belges ont été mandatés par le Ministre de la Justice pour tenter de faire une projection permettant d'évaluer la pertinence d'instaurer la SE en détention préventive (*house arrest*) : leur conclusion est pour le moins tempérée, au regard du risque d'extension du filet. Un débat est occulté par le recours à la SE. Ce débat est systématiquement occulté partout et en tout temps. En vue de désengorger les prisons, on cherche des alternatives sans jamais se demander si on ne remplit pas les prisons de façon inadéquate. On cherche à les vider, sans oser questionner l'approvisionnement. La SE est, à son origine, un dispositif d'évacuation des surplus qui permet d'éviter de se poser une question simple : comment ne pas les produire ? Quand on affronte la question, la réponse politique est simple : la SE, bien sûr ! Les pistes de la décriminalisation ou de la dépénalisation, de la civilisation des conflits ne sont pas prometteuses ni de gains de voix aux élections pour les représentants de la nation ni de

niches de marché pour le secteur privé. En témoigne le développement prochain en Belgique de la détention préventive sous forme de détention à domicile sous SE.

### **5. Comment éviter l'aporie d'une réinsertion sociale sous SE ?**

La SE, avec son objectivité tranchante, loin d'être la prison virtuelle que l'on croit, rend virtuel l'environnement libre : ma collègue M.-S. Devresse a bien montré que, sous SE, que le monde est un monde virtuel où les trains arrivent à l'heure, sans embouteillages, sans retardements de toutes sortes, sans enfants malades, sans incidents divers. La SE fait vivre dans un monde virtuel dans lequel la régularité métronomique (soutenue par la SE) n'aurait pas été remplacée par la flexibilité. Les évolutions de la digitalisation du contrôle de la liberté permettent peut-être de réduire cette aporie, mais, à mon sens, de façon marginale.

### **6. Comment continuer à développer la connaissance ?**

A l'illusion du progrès technophile concordant à la société du contrôle correspond la disparition d'un souci de connaissance. On a souvent constaté l'absence d'impact des évaluations, lorsqu'elles sont même demandées, sur les choix politiques. J'ai moi-même vécu la situation rocambolesque suivante : la ministre de la Justice a radicalement modifié des normes de gestion de la SE pendant l'évaluation qu'elle m'avait elle-même commandée.

Newburn explique le refus de connaissance ou la surdité à l'évaluation par le recours à la notion de dissonance cognitive entre les résultats et les attentes. Cette dissonance est telle que l'espoir d'une amélioration triomphe souvent sur l'expérience (*the triumph of hope over experience*). La technologie facilite la soumission à cette illusion. La technophilie est associée à la croyance en un progrès sans fin et à l'impératif de ne pas reculer devant les investissements consentis... La privatisation (sous ses différents degrés) d'un dispositif de sécurité s'indexe à l'intérêt des opérateurs privés à ce que l'insécurité perdure pour perpétuer son exploitation à des fins de profit. La culture iatrogénique du contrôle et du renvoi d'informations (que les outils fournis par le secteur commercial contribuent à renforcer) nous éloigne toujours plus d'un questionnement et d'une connaissance des causes profondes des phénomènes sociaux et d'un intérêt pour la pénalité au delà de son utilité come moyen de réduction des menaces et de gestion des risques. L'intégration de la SE dans une pratique sociale, fondée sur la connaissance des gens et de leurs problèmes et sur la connaissance des effets iatrogéniques du contrôle, constitue de ce point de vue une garantie essentielle.