

ANALYSE

Quelles évolutions des politiques de traitement du crime à l'ère de la « nouvelle pénologie » ? Une perspective internationale

Les pays occidentaux ont connu ces dernières décennies des réformes importantes de leur système pénal, décrites et analysées par les criminologues sous le vocable de « nouvelle pénologie ». La traditionnelle recherche des causes sociales de la délinquance et du traitement correctif des délinquants est aujourd'hui concurrencée par de nouvelles finalités : régulation du risque de délinquance et protection de la société par le contrôle des personnes dangereuses. L'application des techniques actuarielles et la multiplication d'outils de surveillance facilitent la poursuite de ces objectifs mais suscitent aussi des inquiétudes. La tension traditionnelle entre promoteurs d'une « société plus sûre » et « défenseurs des libertés », souvent déstabilisées par les nouveaux dispositifs de prévention et de sûreté, est ravivée par les évolutions actuelles. Si l'influence de la « nouvelle pénologie » sur les systèmes pénaux est forte, la plupart des pays continuent d'associer dans leur politique pénale des objectifs et des méthodes émanant de courants plus traditionnels de traitement du crime.

Les pays occidentaux ont connu de **multiples réformes de leur système pénal**¹ au cours des dernières décennies. Sans toujours relever d'une stratégie globale, ces réformes influencent la façon dont nos sociétés perçoivent le crime et prennent en charge les personnes délinquantes ou déviantes. Une importante littérature (criminologique, juridique, sociologique) s'est développée pour décrire et analyser les mutations à l'œuvre et préciser leurs apports et les dangers auxquels elles peuvent exposer nos sociétés et nos libertés individuelles.

La pénologie actuelle est ainsi entrée dans une nouvelle ère que les experts du crime ont dénommé la « nouvelle pénologie »². Cette dernière désignerait le « passage d'une pénologie axée sur l'individu, sa punition et/ou son traitement à une pénologie axée sur la gestion de groupes à risques, leur surveillance et leur contrôle, afin de réguler les niveaux d'une délinquance considérée comme normale »³. La protection de la société rendrait nécessaire le recours à des mesures de prévention et de sûreté ainsi qu'à de nouveaux outils de surveillance, d'identification et de catégorisation des individus (méthodes actuarielles, télésurveillance) permettant de maintenir sous contrôle les personnes ou groupes dangereux, et le cas échéant, de les neutraliser, voire de les exclure.

Inscrite dans une perspective internationale, cette note présente **une première description des facteurs d'évolution des systèmes pénaux**, et propose d'apprécier plus précisément l'influence de la « nouvelle

¹ Le système pénal est ici entendu au sens large et comprend non seulement le système d'administration de la justice pénale mais également l'ensemble des agences de contrôle social qui y sont associées et contribuent notamment à son alimentation, dans le cadre des politiques de prévention par exemple.

² Le terme de « new penology » a été utilisé pour la première fois par Feeley et Simon en 1992 pour décrire les transformations de la pénalité aux États-Unis ces 25 dernières années. Voir M. Feeley J. Simon, (1992), « The New Penology: Notes on the Emerging Strategy of Corrections and its Implications », *Criminology*, 30, 4, 449-474. Ce terme, repris depuis dans l'ensemble de la littérature sur la délinquance, constituerait moins une nouvelle école de pensée dont les auteurs se revendiqueraient, qu'une grille de lecture des transformations actuelles des politiques pénales.

³ Voir M. Feeley J. Simon, *op. cit.*

pénologie » sur les politiques publiques de traitement de la délinquance, de lutte contre la récidive et de prévention du crime.

Vers une « nouvelle pénologie », actuarielle et orientée sur la gestion des profils à risque

Un essoufflement des finalités sociales de la justice pénale

La pénologie issue du courant de défense sociale nouvelle de l'après-guerre, privilégiant la recherche des causes sociales du crime et le traitement correctif des délinquants, semble aujourd'hui en pleine mutation. Différents facteurs, non sans liens, sont avancés pour expliquer ces mutations :

- **l'augmentation importante** (à des périodes différentes selon les pays mais globalement vérifiée sur ces quarante dernières années) **des faits de délinquance et notamment des infractions contre les personnes dans les pays de l'OCDE, conduit à la montée en puissance de préoccupations sécuritaires** dans les discours politiques et l'opinion et appelle une réaction forte des pouvoirs publics. Le développement des modes d'information et de communication peut aussi contribuer à la propagation du sentiment d'insécurité ;
- **une attention nouvelle accordée aux victimes d'infractions pénales** et plus largement d'insécurité, **une reconnaissance de leurs droits et besoins perturbent le jeu des acteurs traditionnels**. Un déplacement du centre d'intérêt s'opère du délinquant, qui doit être corrigé et réinséré, vers la victime et la communauté, qui doivent être protégées et recevoir compensation au regard du dommage causé ;
- les critiques à l'égard des programmes de traitement et de réinsertion des délinquants remettent en cause **l'idéal réhabilitatif** de la défense sociale nouvelle. **Celui-ci est jugé insuffisamment efficace et trop coûteux** ;
- à cela s'ajoute **une perte de confiance dans l'expertise clinique pour diagnostiquer et évaluer la dangerosité** des personnes mises en cause et une revendication d'outils plus précis et fiables. **L'essor des techniques de prédiction criminologique** bouleverse l'approche traditionnelle et le traitement du crime et des délinquants ;
- enfin, de façon sans doute plus diffuse mais profonde, **l'État social**, critiqué de plus en plus par certains comme une institution de domination et de contrôle social, voit aujourd'hui ses missions contraintes par les restrictions budgétaires. **En recherche d'une meilleure légitimité, il se recentre sur ses missions régaliennes dont fait partie la sécurité**.

La « nouvelle pénologie » : une conception renouvelée du crime et de sa gestion

La « nouvelle pénologie » renvoie à un ensemble de termes et de concepts qu'il convient de préciser⁴. Les notions de « risque », de « dangerosité », de « gouvernement du crime », de « nouveau prudentialisme », de « figures de l'insécurité » ou encore de « justice actuarielle » sont particulièrement caractéristiques des transformations observées actuellement. Elles servent de fondement aux politiques publiques actuelles et d'explication aux mutations en cours.

La délinquance est aujourd'hui de plus en plus appréhendée comme **un risque** normal de la vie en société, impossible à éradiquer mais contre lequel la société peut se prémunir en prévoyant son occurrence et en limitant ses effets négatifs. Le but n'est plus de répondre à des déviances individuelles ou à des problèmes sociaux mais de **réguler les niveaux de déviance et de rendre le crime tolérable par une gestion systémique**. Les auteurs parlent de « **gouvernement du crime** »⁵ ou plus largement de « **gouvernance de la sécurité** ». La première terminologie fait référence à un traitement du crime déconnecté des problèmes sociaux où l'accent est davantage mis sur **l'efficacité procédurale et organisationnelle de la prévention et de la répression** que sur le maintien de la cohésion sociale ou le rappel des valeurs morales qui ont été enfreintes. La seconde terminologie désigne la « constellation d'institutions – formelles ou informelles, gouvernementales ou privées, commerciales ou bénévoles – en charge du contrôle social et de la résolution de conflits et qui participent à la promotion de la paix en anticipant les menaces – réelles ou ressenties – résultant de la vie en communauté »⁶. **Le nouveau prudentialisme** traduit ce mouvement de redistribution de la gestion du risque criminel sur les individus et la communauté par le biais notamment de **politiques renforcées de prévention du crime**. Ces différents termes renvoient globalement à **l'idée d'une**

⁴ T. Slingeneyer (2007), « La nouvelle pénologie, une grille d'analyse des transformations des discours, des techniques et des objectifs de la pénalité », *Champ pénal*, vol IV.

⁵ J.-F. Cauchie et G. Chantraine (2005), « De l'usage du risque dans le gouvernement du crime. Nouveau prudentialisme et nouvelle pénologie », *Champ pénal*, vol II.

⁶ B. Dupont, P. Grabosky, C. Shearing et S. Tanner (2007), « La gouvernance de la sécurité dans les États faibles et défailants », *Champ pénal*, vol IV ; voir également J. de Maillard (2008), « Les ambiguïtés de la politique de sécurité française », *Le Débat*, n° 148.

technicisation de la gestion du crime et de la délinquance et d'une optimisation de notre système par l'implication et la responsabilisation d'une multitude d'acteurs et d'institutions à tous les stades d'intervention.

Le terme de **dangereusité** refait ainsi son apparition dans les politiques publiques depuis une trentaine d'années. Concept hérité du mouvement international de défense sociale de la fin du XIX^e siècle, l'état dangereux était le critère retenu pour la détermination des mesures de protection de la société contre les personnes déviantes et délinquantes. À cette période, des mesures de sûreté (emprisonnement à durée indéterminée, relégation sur un territoire, etc.), ayant moins un but rétributif que de défense sociale, ont ainsi été introduites, à côté du système des peines classiques, dans les législations de nombreux pays⁷ (Angleterre et Pays de Galles, Australie, Nouvelle-Zélande, France, États-Unis, Allemagne, Italie, Russie, etc.). Elles étaient destinées aux personnes qui, sans être forcément atteintes d'un trouble mental, représentaient un danger pour la société et demeuraient incorrigibles : les récidivistes, les « délinquants professionnels » ou « d'habitude », le dégénéré ou le vagabond. Ces figures de dangereusité étaient appréhendées au regard soit des caractéristiques intrinsèques des individus⁸, soit de leur population d'origine, les « classes dangereuses ». Les mesures mises en place visaient donc à les neutraliser. Rarement abrogées, elles ont été cependant peu utilisées. Elles font aujourd'hui l'objet d'aménagements avec la renaissance du concept de dangereusité⁹, auquel sont aujourd'hui attachées **de nouvelles figures de l'insécurité** : le délinquant sexuel, en particulier le pédophile, le multirécidiviste ou même le terroriste.

Des outils probabilistes appliqués au contrôle des groupes à risques

Le recours à la notion de dangereusité est rendu plus aisé et se trouve légitimé par **l'utilisation de nouvelles méthodes scientifiques d'évaluation** de celle-ci. Grâce aux progrès techniques dans le domaine des probabilités et des statistiques, **des outils actuariels** permettent de déterminer le profil à risque des individus et de prévoir les ressources pénales à affecter en fonction du niveau de dangereusité de la sous-population dans laquelle ils ont été classés. Concrètement, à partir d'informations relatives à l'individu sur une série de catégories présélectionnées, ces outils pondèrent les différentes réponses grâce à un modèle de régression logistique et lui attribuent ainsi un score. De ce score découle l'appartenance à un sous-groupe, auquel est attaché un profil de risque et sont corrélés les moyens nécessaires à sa prise en charge. Présentées comme limitant les risques d'erreur humaine, ces techniques donneraient un fondement scientifique aux décisions prises par les acteurs de la sécurité et du traitement du crime. Elles permettraient de prédire les buts recherchés par le délinquant, ses choix et calculs, et de prévenir le passage à l'acte antisocial. Elles remettraient ainsi en question l'intérêt de l'expertise clinique davantage centrée sur le délinquant et les causes présumées de son comportement (facteurs personnels, facteurs extérieurs liés notamment à son milieu et à ses conditions de vie).

L'utilisation des méthodes actuarielles dans l'évaluation de la dangereusité

Les États-Unis ont développé à partir des années 1930 des études et des tables de prédiction criminologique. **Ces méthodes actuarielles prennent leur essor au début des années 1970, au moment de l'effondrement de la confiance dans l'expertise clinique, et se répandent largement dans les pays anglo-saxons** (Canada, Australie) dans un souci d'une gestion plus efficace des risques et de la récidive.

Les États-Unis restent le pays où ces techniques sont les plus utilisées : 28 États en font usage comme fondement, parfois exclusif, des décisions de condamnation et d'aménagement de peines mais également pour l'établissement de profils-types de délinquants justifiant des pratiques policières ciblées sur certaines populations.

Le développement de ces outils probabilistes et statistiques est **plus tardif et plus timide en Europe**. Des pays comme la Suède, les Pays-Bas ou encore l'Espagne (programmes expérimentaux en Catalogne) y ont recours. Compte tenu du développement de l'outil informatique et de la sophistication et du perfectionnement des méthodes actuarielles, elles ont toutes les chances de se développer dans les prochaines années.

Dans les pays qui n'en font pas encore usage, de nouvelles figures de risque sont définies de façon plus artisanale à partir de critères tels que l'origine ethnique, l'âge, le comportement (pratiques addictives par exemple) ou l'habitat, et font l'objet de politiques ciblées.

⁷ Sur la notion de dangereusité et des exemples de législations antérieures et leur utilisation, voir J. Pratt (2001), « Dangereusité, risque et technologies du pouvoir », *Revue de criminologie*, vol. 34, n° 1.

⁸ Le célèbre médecin légiste Lombroso (1835-1909) considérait au début de ses recherches la criminalité comme innée et comme pouvant se déduire des caractéristiques crâniennes des individus.

⁹ L'intérêt pour cette notion est manifeste en France : instauration de la commission « Santé, justice et dangereusité », voir son rapport *Santé, justice et dangereusité, pour une meilleure prise en charge de la récidive* (juillet 2005). Voir le rapport de la mission parlementaire de J.-P. Garraud, *Réponses à la dangereusité* (novembre 2006), et le rapport d'information du Sénat sur *Les mesures de sûreté concernant les personnes dangereuses* (juin 2006).

La « nouvelle pénologie » : une grille de lecture des transformations des politiques publiques de traitement du crime

Initié aux États-Unis dans les années 1970 dans le cadre des politiques répressives néo-libérales du *law and order*, ce courant de réformes est particulièrement perceptible dans les pays anglo-saxons (Australie, Angleterre, Canada). L'évolution dans les pays de l'Europe continentale n'y est certes pas comparable mais plusieurs indicateurs révèlent **des tendances similaires plus timides**¹⁰, que ce soit en Belgique, en France, en Suisse, aux Pays-Bas ou encore en Allemagne.

Ce courant de pensée influence les systèmes pénaux nationaux, tant au niveau des politiques publiques de traitement de la délinquance et de lutte contre la récidive que des politiques de prévention du crime.

Une diversification des peines et mesures de sûreté dans les politiques de traitement du crime et de lutte contre la récidive

En ce qui concerne les politiques de traitement de la délinquance, le recours accru à l'incarcération, le rôle valorisé de la prison comme instrument de gestion du risque et de neutralisation témoignent d'un **renforcement de la punitivité**. Dans nombre de pays, le système carcéral a été ou est en cours de reconfiguration : extension de la capacité pénitentiaire, création de différents quartiers en fonction du niveau de dangerosité des détenus, renforcement des organes de contrôle pénitentiaire, multiplication des instances chargées de l'application des peines et des libérations conditionnelles, renouvellement d'un personnel formé aux techniques actuarielles, etc. Avec 1 % de la population américaine en prison, **les États-Unis sont présentés comme le modèle extrême de « la démocratie pénale »** et de l'incarcération de masse au sein de l'OCDE (20 fois plus d'incarcérations en moyenne que dans les autres pays occidentaux, augmentation du taux de prisonniers de 320 % depuis le milieu des années 1970)¹¹. Le déclin progressif de l'idéal réhabilitatif conduit à une nouvelle utopie pénitentiaire qu'incarne la prison de Pelican Bay en Californie. Cette prison, déshumanisée et presque entièrement automatisée, est conçue pour réduire les contacts des détenus et les ouvertures sur l'extérieur et pour limiter les activités et distractions pouvant être sources de risques. Toute une législation relative aux criminels dangereux, aux délinquants sexuels, aux récidivistes, quelle que soit la gravité des infractions qu'ils réitèrent¹², contribue à l'alimentation continue du système carcéral, la prison constituant alors pour ainsi dire, l'issue naturelle d'une « *underclass* » composée des individus asociaux.

Le modèle pénitentiaire américain est néanmoins loin de s'imposer. Certains pays ont même vu leur taux de prisonniers diminuer (Japon, Finlande) ou stagner (Suisse, Canada). Au Canada par exemple, plusieurs dispositions récentes visent à réduire le recours à l'incarcération mais également la durée effective de celle-ci. Bien que le taux d'octroi de la libération conditionnelle ait chuté ces dernières années, une part importante des infracteurs bénéficient d'une libération conditionnelle et ne purgent pas leur peine jusqu'à son terme (à comparer à la France où les libérations conditionnelles représentaient 6.6 % de l'ensemble des libérations en 2007). **Dans les autres pays** (Pays-Bas, France, Belgique, Grande-Bretagne), **l'augmentation de la population carcérale est effective depuis une vingtaine d'années mais demeure à un niveau médian**. **L'augmentation des taux de détention y serait principalement le résultat de l'allongement des peines prononcées et exécutées par les criminels considérés comme les plus dangereux**. À l'exception des États-Unis, les pays occidentaux développent en effet depuis **les années 1980-1990 une politique de dualisation à tous les stades de la chaîne pénale** (législation, politiques de prévention et de poursuite, condamnation, exécution des peines, etc.), opérant une distinction entre, d'une part, les délinquants les plus dangereux (délits violents, sexuels) et récidivistes, et d'autre part, les délinquants peu ou moyennement dangereux¹³.

Pour les délinquants dangereux, l'enfermement apparaît comme la solution première et inévitable. Dans la plupart des pays, les réformes récentes ont pour but de développer un système de contrôle et de surveillance quasi continu de ces personnes, en prison, mais également à la sortie de prison. On assiste en effet à **un durcissement du régime des peines** : par exemple, alourdissement des peines encourues et prononcées en France, restrictions en Belgique, au Canada ou en France des conditions d'aménagement des peines (libération conditionnelle, ajournement, dispense de peine). Par ailleurs, **les mesures de sûreté se diversifient en milieu fermé** (facilitation des conditions de mise en détention préventive, allongement des

¹⁰ P. Mary (2001), « Pénalité et gestion des risques : vers une justice actuarielle en Europe ? », *Déviante et société*, vol. 25.

¹¹ T. Lappi-Seppälä (Institut national de recherche pour la politique juridique, Helsinki, Finlande), *Social and Political Characteristics and Different Prison Rates in Europe*.

¹² Par exemple, la célèbre loi adoptée en 1994 par l'État de Californie « Three strikes and you are out » oblige le juge à prononcer une peine d'emprisonnement de plus de 25 ans et pouvant aller jusqu'à la perpétuité lors d'une troisième condamnation, quel que soit le fait délictueux commis.

¹³ Voir G. Chantraine, A. Kuhn, P. Mary et M. Vacheret (2007), « L'État en retrait ? Trente ans d'usages des peines (Belgique, Canada, France, Suisse) », *Déviante et société*, vol. 31.

périodes de sûreté, multiplication des peines à durée indéterminée, instauration de la détention-sûreté, etc.) **mais également en milieu ouvert** (suivi socio-judiciaire, bracelet électronique mobile, etc.).

Le développement des mesures de sûreté : quelques exemples de législations caractéristiques

Une catégorie de délinquants dits « à contrôler » a été créée en 1997 au Canada. Ces délinquants sont soumis à une surveillance pendant une durée de dix ans après la fin de leur sentence. La Suisse a très récemment introduit dans sa Constitution fédérale un article prévoyant l'internement à vie des délinquants sexuels, sans possibilité de revoir régulièrement leur situation comme le recommande le Conseil de l'Europe. En Allemagne, la mesure de détention-sûreté (*Sicherungsverwahrung*) créée en 1933 et tombée en désuétude jusqu'en 1990, voit aujourd'hui son utilité reconnue et son champ d'application élargi et assorti d'un certain nombre de garanties. Elle permet de maintenir en détention, après l'exécution de leur peine les personnes qui ne sont pas amendables et qui sont susceptibles de représenter toujours un danger pour la société. En France, la loi du 25 février 2008 a créé la mesure de rétention de sûreté qui peut être prise à titre exceptionnel à l'encontre des personnes condamnées à une peine de réclusion criminelle d'une durée égale ou supérieure à quinze ans et dont il est établi, à la fin de l'exécution de leur peine, qu'elles présentent une particulière dangerosité, celle-ci étant caractérisée par une probabilité très élevée de récidive¹⁴.

Dans cette logique de dualisation, **des mesures alternatives à l'emprisonnement, jugées moins coûteuses et plus efficaces** (maintien de l'influence du modèle réhabilitatif qui déplore l'effet désocialisant d'une courte peine sur les auteurs de petits délits), **sont encouragées à l'encontre des délinquants jugés peu ou moyennement dangereux**. À l'instar de l'Allemagne, le prononcé de courtes peines d'emprisonnement (moins de six mois) en Suisse doit par exemple demeurer exceptionnel et être spécialement motivé depuis le 1^{er} janvier 2007. Tout un arsenal de mesures alternatives (qui peuvent parfois être aussi des peines complémentaires) ont ainsi fleuri ces dernières années : peine pécuniaire fixée en jours-amende ; peines privatives ou restrictives de droit ; sursis simple, avec mise à l'épreuve ou injonction de soins ; mesures restauratives ; travail d'intérêt général (TIG) ou dans la communauté ; placement sous surveillance électronique, etc. **Le développement des sanctions en milieu ouvert est considérable dans des pays comme la Belgique, la Suisse, et dans les pays anglo-saxons** (Nouvelle-Zélande, Australie, Grande-Bretagne, Canada) **qui privilégient les mesures mises en œuvre au sein de la communauté** (TIG, mesures restauratives). Si la France encourage également le recours à ces mesures, l'augmentation continue des courtes peines d'emprisonnement entre 2001 et 2005 et la loi du 10 août 2007 créant les peines planchers pour les récidivistes viennent s'entrecroiser avec la logique de dualisation prédominante.

Le développement des politiques de prévention situationnelle du crime

L'importance accordée à la prévention dans les politiques publiques occidentales, pénales et sociales, est également un indicateur significatif de l'importance prise par la régulation et la gestion du risque criminel depuis une trentaine d'années. En témoigne l'expansion des dispositifs de prévention situationnelle ayant pour fins de limiter les opportunités de déviance ou de délinquance qu'offre un environnement et de rendre ainsi plus difficiles, plus risqués et moins profitables les actes antisociaux (théorie des opportunités). **Issues de la criminologie environnementale initiée dans les pays anglo-saxons, ces politiques rencontrent un succès grandissant ces dernières décennies dans la plupart des pays et particulièrement en France, en Belgique, aux Pays-Bas ou encore en Suède**. En multipliant les dispositifs d'alerte, de gardiennage, de clôture, de contrôle d'accès, ou encore de vidéosurveillance, ces politiques d'aménagement social et urbanistique visent à pacifier et à sécuriser les espaces de socialisation vulnérables ou criminogènes (quartiers isolés ou sensibles, parkings, parcs, moyens de transport, arrêts de bus, écoles, etc.). Un autre aspect de la prévention situationnelle, davantage exploité dans les pays anglo-saxons, trouve son fondement dans **la théorie de l'espace défendable** qui vise à concevoir les lieux de telle façon que leur surveillance et leur contrôle puissent être assurés par leurs occupants. **Dans les pays anglo-saxons, la communauté est ainsi fortement mobilisée dans les politiques de prévention**, pour l'orientation et la mise en œuvre des réformes affectant leur environnement : les habitants réinvestissent l'espace public par le biais de **l'urbanisme participatif** récemment expérimenté au Canada et aux États-Unis. La communauté assure également le maintien de la sécurité dans le cadre de la **police communautaire** qui multiplie les actions de prévention et de résolution de conflits.

En France, depuis le milieu des années 1990, les préoccupations de la prévention situationnelle¹⁵ guident les opérations de réhabilitation d'habitat social. L'offre de sécurité dans les quartiers où les risques de délinquance sont élevés s'est nettement accrue. Bien que des initiatives d'urbanisme participatif aient été prises, il semble que cette gouvernance des risques urbains n'ait pas suffisamment pris en considération les doléances et avis des populations concernées. **La mobilisation des habitants à l'effort d'autogestion et de surveillance reste ainsi relativement marginale**. Par ailleurs, il faut signaler la création au mois de novembre

¹⁴ Conformément au principe de non-rétroactivité de la loi pénale, cette disposition ne pourra s'appliquer aux personnes ayant été condamnées avant l'entrée en vigueur de la loi.

¹⁵ Voir V. Levan (2004), « Sécurisation des quartiers sensibles : l'inéluctable ascension de la prévention situationnelle ? », *Champ pénal*, vol. 1.

2007 de la **commission nationale de la vidéosurveillance**. Tout en veillant au maintien des libertés publiques, celle-ci est chargée de suivre et de coordonner le plan gouvernemental. Ce dernier vise à multiplier par trois le nombre de caméras de vidéosurveillance autorisées dans le cadre de la loi Pasqua de 1995¹⁶. Ces caméras seront principalement déployées dans les transports et sur les voies publiques.

La « nouvelle pénologie », seul modèle alternatif de justice pénale ?

Un modèle de justice pénale fondé sur une logique d'efficacité par le contrôle et la surveillance

Les tendances des politiques publiques décrites ci-dessus laissent apparaître ce que les experts de la « nouvelle pénologie » appellent un **continuum de contrôle**, c'est-à-dire la mise en place d'un ensemble de mesures de surveillance à tous les niveaux (de la prévention jusqu'à la sortie de prison). Le système de surveillance est plus ou moins diffus et intense selon les pays mais devient partout une réalité. Dans les pays anglo-saxons, il s'appuie beaucoup sur la communauté, en France, il repose principalement sur le système pénal au sens strict. **Son but est le contrôle de la personne potentiellement dangereuse ou du délinquant et son principe d'allocation est le profil de risque.** Le traitement réservé à la personne potentiellement dangereuse ou au délinquant, l'intensité de la surveillance mise en place et donc l'importance des moyens alloués sont ainsi fonction du degré de dangerosité de la personne. Les outils actuariels décrits ci-dessus, dont le développement est prévisible, permettraient d'évaluer de façon plus précise et fiable ce degré de dangerosité et de catégoriser ainsi les individus.

Quelle place reste-t-il à l'expertise clinique ?

L'expertise clinique ne serait pas inéluctablement vouée à disparaître avec le développement de la justice actuarielle. La criminologie, par essence multidisciplinaire compte tenu de son vaste objet d'étude (le phénomène criminel dans son ensemble), n'a en effet jamais développé de méthodologie unique, tout nouvel instrument venant nourrir une approche, un traitement différent de la délinquance et du délinquant et parfois disqualifier – partiellement ou totalement, temporairement ou définitivement – les précédents outils. Si la justice actuarielle fait du chemin, l'expertise clinique garde et occupera probablement à l'avenir une place majeure dans l'évaluation de la dangerosité et le traitement des criminels sexuels. Elle évolue parfois vers **une approche plus médicalisée**¹⁷.

De surcroît, dans les pays qui utilisent les outils actuariels, l'expertise clinique reste souvent au cœur des systèmes pénaux et notamment des décisions de condamnation. Les méthodes probabilistes sont en effet principalement utilisées pour les décisions d'aménagement de peine et particulièrement de mise en liberté conditionnelle.

Depuis les années 1980, le Canada développe une voie originale : un système carcéral hybride, mêlant une gestion actuarielle des « risques » et des interventions thérapeutiques ciblées sur les « besoins » ou « facteurs criminogènes » des détenus. Les besoins criminogènes correspondent aux besoins du délinquant, qui, s'ils sont satisfaits, permettent de réduire la récidive (ex : réinsertion professionnelle, cure de désintoxication, etc.). Cette approche mixte réconcilie les deux logiques, actuarielle et clinique, et justifie le souci de réinsérer le délinquant dans la communauté afin de réduire les risques de récidive. **En France**, le rapport d'information de l'Assemblée nationale sur la prévention de la récidive **préconise la création d'outils statistiques permettant une mesure précise de la dangerosité et de la récidive et recommande de s'inspirer des programmes correctionnels canadiens d'évaluation de la dangerosité**¹⁸.

En définitive, les objectifs affichés par la « nouvelle pénologie » mettent davantage l'accent sur **la nécessité de protéger la société du phénomène délinquant que l'on ne chercherait plus à éradiquer** en réhabilitant les infracteurs et en transformant la société **mais à réguler grâce une logique qui s'inspire des techniques de l'assurance** (gestion des risques et prévention). En cela, la délinquance se rapproche de la gestion des autres risques sociaux. Néanmoins, elle continue de s'en différencier, car la responsabilité, au lieu d'être socialisée, repose sur les infracteurs, leur entourage mais également sur la communauté, parfois fortement mobilisée.

Cependant, la « nouvelle pénologie » ne constitue pas l'unique alternative, puisque parallèlement à son développement est né au tournant des années 1990 **un autre paradigme, celui de la justice restaurative**. Celle-ci rencontre un succès important dans les recommandations européennes et internationales, et au niveau national (en particulier en Belgique, au Canada, en Grande-Bretagne, en Nouvelle-Zélande mais

¹⁶ http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_la_une/toute_l_actualite/securete-interieure/commission-videosurveillance.

¹⁷ En témoigne par exemple, en France, l'expérimentation menée à l'INSERM, par l'équipe du Docteur Stoléru, d'un programme thérapeutique pour les pédophiles mêlant écoute et soins thérapeutiques, aide médicamenteuse et utilisation des techniques de l'imagerie par résonance magnétique fonctionnelle (IRMf) afin d'observer les régions du cerveau qui s'activent au moment où un patient ressent un désir sexuel pour un enfant. Voir <http://anim.snv.jussieu.fr/pcnet.html>.

¹⁸ Recommandation n° 14 du rapport d'information de l'Assemblée nationale sur la prévention de la récidive des infractions pénales (2004) : « *La mission souhaite donc la mise en place d'instruments spécifiques tendant à mesurer la dangerosité des détenus et, en particulier, leur risque de récidive, notamment en matière sexuelle, afin que les juges soient en mesure de prononcer une mesure de contrôle adaptée à leur profil. Il s'agit de mettre en place une méthodologie pluridisciplinaire associant des expertises psychiatriques, médico-psychologiques et comportementales du condamné afin de détecter son risque de récidive et sa dangerosité sociale à l'instar des pratiques observées au Canada* ».

également en France). Les réformes engagées légalisent différents dispositifs tels que la médiation, les conférences restauratives en groupe ou encore les travaux dans la communauté. L'engouement pour ces mesures résulte de la reconnaissance et de la place accordées à chacune des parties (le délinquant, la victime et plus largement leur entourage et la communauté). Responsabilisées, celles-ci tentent lors de rencontres organisées par un professionnel de trouver ensemble les modalités de réparation du dommage occasionné. Prônée comme un nouveau mode de résolution des conflits, la justice restaurative présente selon les pays une relative diversité en fonction des finalités visées, des modalités employées et des infractions concernées.

Une tension accrue entre impératifs de sécurité et respect des libertés fondamentales ?

La portée de la « nouvelle pénologie » est réelle et significative, et ce aux différents niveaux des politiques publiques. **Ces évolutions répondent à une attente forte de sécurité d'une partie de l'opinion.** Ses défenseurs mettent en avant **l'effet dissuasif de la diversification des réponses apportées aux actes délinquants ou déviants et de la mise sous surveillance et contrôle des personnes dangereuses comme de certains espaces.** Les actions préventives et proactives permettraient de résorber en amont des tensions sociales latentes et d'éviter ainsi la commission d'infractions. **Ces dispositifs semblent adaptés à la société actuelle, une société en réseaux** où les voies de communication, de circulation et d'échanges sont illimitées et où les modes habituels de régulation sont donc affaiblis. **Ils seraient ainsi la simple contrepartie du principe de liberté¹⁹.**

À cette vision qui privilégie l'efficacité en termes de sécurité publique s'oppose de façon traditionnelle celle des « défenseurs des libertés ». La construction des politiques pénales est marquée de tout temps par cette opposition mais celle-ci semble particulièrement ravivée par les évolutions actuelles qui suscitent de fortes inquiétudes, tant chez certains experts (criminologues, sociologues, juristes) et professionnels que dans certains courants d'opinion.

L'organisation du système actuel contribuerait selon ses détracteurs à l'emprise toujours plus forte du système pénal (entendu au sens large) sur les individus et sur la société. **Le durcissement des peines prononcées, la multiplication des sanctions²⁰ et des dispositifs de surveillance, la diversification des modalités de contrôle social** par l'implication et la responsabilisation de nouveaux acteurs et agences dans la mise en œuvre de ces politiques, seraient autant de **signes d'un « filet pénal » qui s'étend, se diversifie et dont les mailles se resserrent.**

Les dimensions de contrôle et de surveillance peuvent alors l'emporter sur la dimension d'aide, d'autant plus que l'unité de gestion passe de l'individu aux groupes. Les mesures prises sur le fondement d'outils actuariels résultent non plus de l'identité criminelle et de ses capacités personnelles de réinsertion mais du groupe auquel il appartient. Le délinquant est appréhendé dans ce système comme un individu opportuniste, rationnel et prévisible cherchant à maximiser ses profits et non comme un être qui doit être corrigé et puni mais peut aussi évoluer et nécessiter un soutien pour faire face à ses difficultés (sociales, économiques, familiales).

Les détracteurs et défenseurs du modèle de la « nouvelle pénologie » s'entendent pour considérer que la logique de continuum de contrôle fondé sur la dangerosité comporte un risque d'atteintes aux libertés et qu'elle doit dans tous les cas être assortie de garanties réelles de protection des droits individuels.

*
* *

Au regard des transformations des politiques publiques à l'œuvre dans différents pays occidentaux, la « nouvelle pénologie » apparaît comme une alternative possible au modèle de justice pénale hérité du mouvement de défense sociale nouvelle. À l'exception des Etats-Unis, l'ensemble des pays précités semble emprunter cette voie, de façon plus ou moins approfondie, mais en l'intégrant le plus souvent dans des approches plus traditionnelles du crime. **Le modèle de la « nouvelle pénologie » constituerait ainsi moins une alternative unique qu'une modalité nouvelle du système pénal.** Son influence croissante sur les politiques publiques de traitement de la délinquance, de lutte contre la récidive et de prévention du crime, invite néanmoins à **rechercher de nouveaux équilibres entre surveiller/protéger la société et punir/réinsérer les délinquants.**

> *Laetitia Delannoy-Brabant, Département Questions sociales*

¹⁹ Voir J. de Maillard (2008), *op. cit.*

²⁰ Les mesures alternatives prises à l'encontre des délinquants peu ou moyennement dangereux constituent parfois moins des alternatives que de nouvelles sanctions intermédiaires prononcées pour des faits qui auparavant n'auraient pas fait l'objet d'une intervention, sinon d'une sanction moins contraignante comme l'amende ou le sursis simple.

BRÈVES

International

> UNE JOURNÉE D'UN CADRE DANS UNE ÉCONOMIE SANS CARBONE EN 2012

Un exercice de style d'IBM explore la vie d'un cadre dans une entreprise en 2012, en cas de renforcement des outils économiques de maîtrise des émissions CO₂. Bien sûr les solutions technologiques « popularisées » en 2008 s'installent (le véhicule hybride) mais, avec humour, l'exercice commente les erreurs de prévision. Ainsi, alors que le cadre lui-même prévoyait que personne n'irait travailler, grâce l'utilisation massive des TIC et de la vidéoconférence, il constate que le véhicule est devenu suffisamment économique pour que le déplacement domicile-travail reste très habituel (– 50 % « seulement »)... Paradoxalement, alors qu'il manifeste la forte incitation à éviter les déplacements en véhicules, le scénario compose aussi avec des routes embouteillées : l'avenir prospectif n'imagine jamais de routes désertées par les véhicules et suppose toujours une forte croissance du besoin de mobilité physique alors qu'il implique toujours aussi une baisse des trajets domicile travail... Finalement, les compétences professionnelles d'un manager face à des objectifs « carbone » ne sont pas très originales. Mais il va se heurter à certaines réticences fortes : ainsi sont dénoncés les habitudes des plus hauts dirigeants à préserver des modes de déplacement « statutaires » comme l'avion plutôt que le train. La banalisation des cartes de fidélité capitalisant des *miles* gratuits (*air miles*) incite à voyager au-delà de ce qui est nécessaire. Les fonctionnements internes des compagnies sont donc modifiés, en particulier les déplacements. Ceci implique tant les vidéo transmissions que simplement la structuration des moyens de travail collaboratifs. La consommation des TIC omniprésentes, est en ligne de mire ainsi que l'exposition des installations de la compagnie aux risques naturels. *In fine, cette économie « low carbone » est présentée comme un renouveau de challenge d'idées, d'inventivité, et d'objectifs professionnels. La sincérité et l'efficacité seront exigées : le Green washing, verdissement opportuniste (largement en cours en 2008) sans réels changements est dénoncé comme « bad business ».*

http://www-935.ibm.com/services/uk/bcs/html/low_carbon_life_2012.html

> J.-L. P.

> VERS UN « PEAK FOOD » ?

Le Chatham House a produit, en mai 2008, un rapport de prospective concernant l'approvisionnement alimentaire de la Grande-Bretagne. Analysant les évolutions actuelles (structurelles, conjoncturelles), ce rapport propose quatre scénarios assez contrastés, se déployant sur des échelles de temps différenciées. L'hypothèse selon laquelle la hausse actuelle des produits alimentaires ne serait qu'un accident (lié au prix de l'énergie, aux tensions climatiques ou au retard dans la réponse à l'accroissement de la demande mondiale – surtout des pays émergents) est considérée comme peu plausible. **Deux autres scénarios renvoient respectivement à la crise alimentaire, généralisée et grave, et à une longue période d'inflation sur les produits alimentaires.** Ils induisent, d'une manière générale, le passage à un quatrième scénario qualifié de « nouvelle ère ». Examiné en relation avec les producteurs de céréales et les éleveurs, ce scénario prévoit **la confrontation de l'agriculture à la baisse de sa productivité** (limitation des produits disponibles, hausse des intrants, changement climatique) et la nécessité d'évolution vers une meilleure mobilisation des ressources (eau, sols), préservant mieux les cycles biologiques et agronomiques. Comparé au « *peak oil* » (qui est une des hypothèses du scénario), l'étude évoque une forme de « *peak food* ». Prix élevés, technologies, contraintes et attentes environnementales, tarification des ressources, et nouvelle agronomie sont les ingrédients d'un scénario qui requiert des politiques publiques en agriculture. Constatant qu'il existe déjà des évolutions

favorables, les auteurs considèrent néanmoins que les politiques actuelles, au pire préparent la crise, au mieux apportent une réponse insuffisante.

http://www.chathamhouse.org.uk/files/11622_bp0508food.pdf

> J.-L. P.

Union européenne

> ANALYSE D'IMPACT ET AGENDA SOCIAL EUROPÉEN RENOUVELÉ POUR LE XXI^e SIÈCLE

La révision de l'agenda social 2006-2010, présentée le 2 juillet, a suscité de grandes attentes dans un contexte de réaffirmation de l'« Europe concrète ». Outre les dispositions opérationnelles (dont les propositions de directives relatives aux droits des patients en cas de soins de santé dans un autre État membre et à la lutte contre toute forme de discrimination), la Commission européenne a entendu justifier sa démarche. Elle a mené, début 2008, une analyse d'impact destinée à clarifier son positionnement face aux États membres, premiers responsables en matière de promotion des compétences, de lutte contre la pauvreté ou des politiques en direction de la jeunesse. L'analyse d'impact a eu à trancher entre trois options : 1. approche et stratégie inchangées ; 2. approche inchangée mais stratégie modifiée par la mise en place d'un nouvel agenda social, axé sur l'emploi, les affaires sociales et l'égalité des chances ; 3. **approche et stratégie modifiées par un agenda social renouvelé, transversal et « holistique », incorporant la santé, l'éducation, la société de l'information, etc.** L'option 1 a été repoussée en raison d'une absence d'ajustement et d'effet de levier pouvant à terme affecter la légitimité de l'Union. Il en a été de même pour l'option 2, récusée en raison d'un manque d'envergure et de réactivité. **L'option 3 a été retenue car jugée seule pertinente pour répondre avec suffisamment d'ampleur aux nouvelles réalités sociales** dans l'Union. Elle permet de mobiliser toutes les politiques communautaires afin d'appuyer l'action des États membres et ce, sous un angle plus prospectif. Cependant, cette ambition affichée achoppe déjà sur l'accueil mitigé réservé à la proposition concernant les soins transfrontaliers. Celle-ci est, de manière générale, jugée peu novatrice et ne serait qu'une « simple transposition » des arrêts de la Cour de Justice.

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=547&langId=fr>

> M.-C. M

Livre

> TRAVAIL À BAS SALAIRE DANS LES PAYS RICHES : LA FRANCE RELATIVEMENT PEU TOUCHÉE, MAIS À QUEL PRIX ?

La forte incidence du travail à bas salaire aux États-Unis (entendu comme tout travail payé moins que les deux tiers du salaire horaire médian) a conduit la **Fondation Russel Sage**, qui œuvre pour « l'amélioration des conditions sociales et de vie », à compléter en 2003 son étude du cas américain par une recherche comparative dans cinq pays d'Europe, dont un ouvrage dirigé par d'Ève Caroli et Jérôme Gautié rend compte pour la France. Avec l'Allemagne et le Royaume-Uni, mais aussi le Danemark et les Pays-Bas, notre pays figure en effet parmi les terrains choisis pour répondre à une question commune. Changement technologique, pression concurrentielle et mobilité du capital exercent partout leurs effets ; pourtant, **la part de travailleurs à bas salaire varie de 8,5 % au Danemark à 25 % aux États-Unis (12,5 % pour la France) : quel rôle jouent dans ces différences les choix des firmes et les institutions ?** Confiée à des équipes nationales de chercheurs, l'investigation a couvert cinq secteurs : agroalimentaire, hôpital, hôtellerie, commerce de détail et centres d'appel. L'équipe française a interrogé plus de 500 salariés, employeurs et représentants du personnel, dans 40 établissements. Les cinq monographies sectorielles et leur synthèse confirment amplement l'hypothèse initiale de la Fondation : **le « dumping social » n'est pas la seule réponse à la pression concurrentielle croissante ; les stratégies varient entre secteurs et entre firmes, et peuvent miser tout aussi bien sur la qualité, l'organisation, la précarité ou l'intensité du travail.** SMIC, protection de l'emploi et faiblesse de la régulation tripartite sont, **en France**, les traits institutionnels qui dessinent une configuration propre : **l'incidence globale des bas salaires est faible, mais la probabilité d'en sortir aussi. Au niveau élevé**

du salaire horaire répond une forte productivité horaire, mais aussi de mauvaises conditions de travail. Alliée à la segmentation marquée entre travailleurs stables et précaires, **l'intensification du travail serait ainsi la principale parade des firmes françaises aux pressions du marché sur le travail peu qualifié.** Elle offre du même coup une clé pour comprendre le mauvais climat des relations du travail dans notre pays. Jusqu'où un tel modèle est-il soutenable ? Déficit publics, vieillissement, souffrance au travail, les menaces sont nombreuses. Pour les auteurs cependant, **la réponse viendra d'abord des choix opérés dans les entreprises.**

Source : Ève Caroli et Jérôme Gautié (éd.), Low-Wage Work in France, New York, Russel Sage Foundation, 2008.

<http://www.russellsage.org/publications/books/080117.276763>

> J.-L. D.

Rédacteurs des brèves : Jean-Louis Dayan (DTEF), Marie-Cécile Milliat (DIS), Jean-Luc Pujol (DRTDD)

Directeur de la publication :
René Sève, directeur général

Directrice éditoriale de *La Note de veille* :
Nathalie Bassaler, chef du Service Veille,
Prospective, International

Responsable de l'animation de la cellule de
veille : Jérôme Tournadre-Plancq, chargé
de mission au Département Institutions
et Société

Pour consulter les archives
de *La Note de veille*
en version électronique :
[http://www.strategie.gouv.fr/
rubrique.php3?id_rubrique=12](http://www.strategie.gouv.fr/rubrique.php3?id_rubrique=12)

Centre d'analyse stratégique
18, rue de Martignac
75700 Paris cedex 07
Téléphone 01 42 75 61 00
Site Internet :
www.strategie.gouv.fr

