

La peine et la récompense. Entre gouvernementalité et sciences de gouvernement¹

La publication de *Surveiller et punir* en 1975 a donné une vigoureuse inflexion aux théories du contrôle social. Elle a suscité d'innombrables travaux et ouvert des espaces de recherche inédits, qu'ils soient théoriques ou empiriques. Parmi eux, la question des conditions de production de la conformité sociale tient une place de choix. Depuis une trentaine d'années, ce thème a connu de nombreux développements dans les sciences sociales, par exemple avec le succès de la théorie du panoptisme, revisitée par Foucault, ou, dans le monde anglo-saxon, celle de la *deterrence*.

Pour prendre la mesure de l'apport des analyses foucauldienne à la connaissance des pratiques et des savoirs de gouvernement qui sont au cœur de toute activité de *mise en conformité des subjectivités*, il peut être utile de revenir sur deux expériences de recherche qui, à partir de leur propre agenda problématique, en explorent des faces opposées mais complémentaires : celle de la peine et celle de la récompense. Pour être plus précis, il s'agit d'illustrer la fécondité théorique de *Surveiller et punir* en revenant sur une double expérience de recherche, celle consacrée, depuis une dizaine d'années, à l'IEP de Grenoble (CERAT) aux fondements socio-historiques de la pénalité moderne (et à la judiciarisation du monde social) mais aussi aux dispositifs de récompenses honorifiques mis en place par les bureaucraties de l'Europe post-révolutionnaire. Une façon d'explorer comment des recherches, parties d'une interrogation sur la "gouvernementalité", ont pu évoluer en s'ouvrant au problème des formes de gouvernement et des militantismes scientifiques que cette *société de surveillance* requiert et conforte. Une façon de dévoiler les cheminements par lesquels opèrent ces "sciences de gouvernement", c'est-à-dire les moyens par lesquels ces "savoirs disciplinaires" continuent, de nos jours, d'associer le contrôle

¹ Sur le schéma théorique qui inspire cette problématique, voir Olivier Ihl, Martine Kaluszynski, Gilles Pollet (dir.) *Les sciences de gouvernement*, Paris, Economica, 2003 et, plus encore, Olivier Ihl, Martine Kaluszynski, « Pour une sociologie historique des sciences de gouvernement », *Revue Française d'Administration Publique*, 102, avril-juin 2002, pp. 229-243.

des comportements au mécanisme extérieur de sanctions "pénales" ou "distributives", "négatives" ou "positives", bref demeurent attachés à une conception du pouvoir conçu en termes de punition et de récompense.

Le soleil noir de la peine

Le pénal est ici entendu au sens large (ce qui a trait à la question de l'ordre, social, moral, politique, aux institutions (telles la police, la justice), aux valeurs et aux politiques de maintien de l'ordre. Une direction de recherche qui oblige à s'intéresser au rôle du droit dans le monde moderne. Comment celui-ci se diffuse dans le corps social ? Quand et comment est-il devenu un moyen étatique de "colonisation du monde vécu" (Habermas), c'est-à-dire un instrument efficace (touchant tous les individus) d'inculcation/intériorisation des normes du pouvoir ? Le pénal est donc appréhendé ici d'une manière qui doit beaucoup à *Surveiller et Punir*, notamment à cet objectif fixé par son auteur : "*L'automatisme du pouvoir, le caractère mécanique des dispositifs où il prend corps n'est absolument pas la thèse du livre. Mais c'est l'idée du XVIIIe siècle qu'un tel pouvoir serait possible et souhaitable, c'est la recherche théorique et pratique de tels mécanismes, c'est la volonté sans cesse manifestée alors d'organiser de pareils dispositifs qui constitue l'objet de l'analyse. Etudier la manière dont on a voulu rationaliser le pouvoir, dont on a conçu, au XVIIIe siècle, une nouvelle "économie" des relations de pouvoir, montrer le rôle important qu'y a occupé le thème de la machine, du regard, de la surveillance, de la transparence, etc., ce n'est ni dire que le pouvoir est une machine, ni qu'une telle idée est née machinalement*"².

La question de la gouvernabilité de la société démocratique est au cœur de ce travail. Signe que l'ouvrage de Michel Foucault a toujours, parfois, souvent, dans des dimensions et logiques très variables, influé, pesé, résonné dans cet ensemble de projets autour -des processus d'étatisation et de régulation politique à travers une analyse de l'émergence et de l'ancrage des politiques criminelles et pénales à la fin du XIXe siècle en France et particulièrement des instruments, techniques et savoirs experts, créés en France sous la IIIe

²Foucault (M) in Perrot(M), L'Impossible prison, 1980, p.37

République.

-du rôle du droit, les usages socio-politiques du droit et de la justice dans la société française aux XIXe et XXe siècles.

L'ancrage de ce travail repose sur l'héritage d'une histoire foucauldienne du pénal qui a donné lieu à différents travaux sur L'Etat républicain et le maintien de l'ordre (1880-1920). Dans cette perspective une recherche collective réalisée autour du Placement sous surveillance électronique³, a été menée et dévoile les évolutions et les enjeux qui aujourd'hui se retrouvent autour de la peine.

La prison, “ manifestation extérieure de la puissance de l'Etat ”⁴ représente symboliquement un territoire sur lequel le pouvoir exerce publiquement et exclusivement sa souveraineté. Elle est finalement la forme essentielle, sinon exclusive, de projection spatiale de la puissance de punir. Or, le PSE s'inscrit dans un mouvement qui tend à effacer progressivement cette idée d'un “ lieu de pénalité ” à proprement parler. A travers elle, on assiste à une nouvelle manifestation d'une peine investissant de plus en plus le champ social, révélant un double procès de pénalisation de la société civile et de socialisation de la peine.

Le cercle des Etats recourant ou expérimentant aujourd'hui, à titre de peine ou de modalité d'exécution de la peine, le dispositif de la surveillance électronique ne cesse de s'élargir⁵. La France n'échappe pas à ce mouvement. Si dès la fin des années quatre-vingt l'hypothèse d'un recours à ce que l'on appelle encore l'Assignation à domicile sous surveillance électronique (ADSE) est évoquée dans le rapport de Gilbert Bonnemaïson sur la modernisation du service public pénitentiaire⁶ c'est le rapport du sénateur Guy Cabanel de 1995⁷ sur les moyens de prévenir la récidive qui sera décisif dans la décision française d'en adopter le principe. Ce dernier

³ Sécurité et nouvelles technologies. Evaluation comparée dans cinq pays européens (Belgique, Espagne, France, Grande-Bretagne, Suisse) des processus de recours au placement sous surveillance électronique. Rapport final sous la direction de Martine KALUSZYNSKI et Jean-Charles FROMENT. Recherche réalisée avec le soutien du GIP "Mission de recherche Droit et Justice", Mars 2003.

⁴ H. Kelsen, *Théorie pure du droit*, Ed. de la Baconnière, 2ème ed., 1988, p. 174.

⁵ Si les Etats-Unis et le Canada, notamment la province d'Ontario, font ici figure de précurseurs, ils ont progressivement été rejoints, à titre expérimental ou non, par de nombreux pays européens, comme la Grande-Bretagne, la Suède, les Pays-Bas. En Europe, l'Allemagne, l'Italie, la Suisse, l'Espagne, le Portugal, la Belgique, etc., des pays qui ont eux aussi engagé une réflexion ou des expériences dans cette direction. Cf. notamment A. Kuhn et B. Madignier, *Surveillance électronique : la France dans une perspective internationale*, *R.S.C.D.P.C.*, N°4, Oct-Déc. 1998, p. 671 et s.

⁶ G. Bonnemaïson, *La modernisation du service public pénitentiaire*, Rapport au garde des Sceaux et au premier Ministre, 1990.

⁷ G. Cabanel, *Pour une meilleure prévention de la récidive*, Rapport d'orientation au premier Ministre, 1995, pp. 115-139.

est en effet directement à l'origine de la loi du 19 décembre 1997 instaurant en France le désormais Placement sous surveillance électronique (PSE) au titre de modalité d'exécution de la peine⁸. Même si l'application de cette loi ne sera que très progressive et si encore aujourd'hui le nombre de personnes placées en France sous surveillance électronique ne permet pas réellement d'évaluer l'impact de ce dispositif, cette évolution est à replacer dans un contexte international qui accorde à la technologie une place de plus en plus importante dans l'exercice par l'Etat de son pouvoir de punir. C'est ce mouvement transversal qu'il convient ici d'interroger afin de formuler quelques hypothèses quant à ses fondements et ses conséquences tant sur le plan pénal, que sur celui du rapport du pouvoir politique à la société.

Le bracelet électronique

A priori le débat ne semble pas évident. N'a-t-on pas vu en effet adversaires et partisans de ce procédé se rejoindre sur le même terrain de la protection de la dignité de la personne humaine pour développer leur argumentation ? Ne peut-on pas encore régulièrement observer abolitionnistes et non abolitionnistes se retrouver paradoxalement dans une même critique ou encore une même défense de ce type de placement ?⁹ Ne doit-on pas enfin s'étonner de la diversité des arguments invoqués à l'encontre ou en faveur de ce mécanisme et nous conduisant des approches les plus pragmatiques aux considérations les plus idéologiques ? Paradoxal en effet ce constat, confirmé par la recherche, d'oppositions parfois venues d'une perception d'une trop grande clémence de la surveillance électronique et dans d'autres de celle d'un caractère excessivement contraignant de cette même mesure. Et puis l'obstacle le plus décisif à la réflexion n'est-elle pas cette forme de neutralisation idéologique observée dans beaucoup d'Etats du débat même sur la surveillance électronique. Pragmatisme et modernisation technique semblent se conjuguer pour rabaisser la surveillance électronique à une simple modalité de contrôle dépourvue d'enjeux socio-politiques et pénaux réels. Doit-on pour autant se satisfaire d'un tel

⁸ J.-C. Froment, L'assignation à domicile sous surveillance électronique et les libertés publiques, *R.P.D.P.*, 1996, p. 121 et s.

⁹ M. Cusson, Peines intermédiaires, surveillance électronique et abolitionnisme, *R.I.C.P.T.*, N°1, 1998, p. 34 et s.

discours visant à occulter des transformations plus profondes du champ de la pénalité que révèle, plus que n'entraîne en soi, le développement de la surveillance électronique aujourd'hui ?

Il convient d'abord de réinscrire le débat sur le PSE au cœur du procès général de surveillance (Vidéo surveillance, systèmes de reconnaissance vocale, empreintes génétiques, etc.), que l'on peut observer dans notre société¹⁰. C'est précisément en effet au moment où les dispositifs de surveillance se diffusent dans l'ensemble de la société et ne demeurent plus confinés au sein d'institutions disciplinaires, fermés, que les détenus sont autorisés à effectuer leur peine en dehors de murs étrangers, au sein même de leur propre domicile. On pourra à ce titre formuler l'hypothèse que ce double mouvement de déterritorialisation et de désinstitutionnalisation de la peine, ou de son exécution, qu'engendre le PSE¹¹ révèle un déplacement ou une mutation des formes dans lesquelles la puissance publique exerce sa fonction de punir. Le PSE traduit plus fondamentalement une recomposition des formes dans lesquelles le pouvoir incarne sa souveraineté, sa puissance. En effet, la peine et son exécution en tant qu'expression du "droit et du pouvoir de punir"¹² marquent la présence de l'Etat, seul détenteur du "monopole de la violence physique légitime"¹³. La localisation et l'analyse des formes pénales constituent fondamentalement une localisation et une analyse des formes d'exercice du pouvoir souverain par l'Etat. Or précisément, de ce point de vue, le PSE traduit une réorganisation des formes d'expression de la puissance publique qui, plutôt que de s'incarner, comme elle l'a longtemps fait, dans des institutions et des hommes sur un territoire public donné, semble peu à peu s'inscrire et se diffuser dans la société.

Ainsi, le PSE dévoile le processus de dissémination d'un pouvoir qui se diffuse socialement par éclats. Ce sont ces "éclats de pouvoir", qui partout se projettent et notamment sur chacun d'entre nous. Chacun, en effet, est pouvoir dans la configuration présente d'une politique éclatée qui caractérise une société de type *ordinatiqué*¹⁴. Et la disparition des "centres de gravité", des points où le pouvoir s'incarne, au cœur même de ce qui demeure son espace

¹⁰ *Les technologies de sécurité, Les cahiers de la sécurité intérieure*, N°21, 1995.

¹¹ Sur ces deux concepts de déterritorialisation et de désinstitutionnalisation, cf. J.-C. Froment, La surveillance électronique à domicile : une nouvelle économie du pouvoir de punir, *Les cahiers de la sécurité intérieure*, n°34, 1998, p. 149 et s. ; Le pouvoir souverain, la peine et le corps : éléments pour une philosophie pénale de la surveillance électronique, *R.I.E.J.*, N°37, 1996, p. 1 et s. ainsi que L'assignation à domicile sous surveillance électronique et les libertés publiques, *R.P.D.P.*, 1996, p. 121 et s.

¹² P. Poncela, Droit de punir et Pouvoir de punir : une problématique de l'Etat, *Archives de philosophie du droit, Philosophie pénale*, Tome 28, 1983, p. 123 et s.

¹³ M. Weber, *Le savant et le politique*, Union générale d'édition, Coll. 10/10, 1963, p. 100.

¹⁴ L. Sfez, *La politique symbolique*, Quadrige/Presses, 1993.

stratégique est aussi le moyen de sa protection dans un temps où il se sent exposé. Car le problème est bien là, à savoir celui de la légitimation de la puissance publique. Rendre compte de ce processus de dissémination sociale du pouvoir n'est pas seulement céder aux fantasmes de *big brother*, mais plutôt s'interroger sur les conséquences, dans un temps de contestation de son autorité et de sa légitimité, d'une recherche par la puissance publique d'une nouvelle efficacité et légitimité qui la conduit à s'ancrer de plus en plus dans la société elle-même. Ici, il ne s'agit bien évidemment pas d'évoquer une volonté consciemment déterminée du pouvoir qui chercherait nécessairement à s'immiscer toujours plus dans la société et la vie privée de chaque individu, se rendant invisible pour mieux pénétrer la sphère de son intimité, mais d'identifier les répercussions possibles, en termes de construction d'un nouveau modèle social et pénal, d'un pouvoir en quête de légitimité.

C'est sans doute ainsi qu'il convient de comprendre cet encouragement de Pierre Landreville à "surveiller et prévenir" l'assignation à domicile sous surveillance électronique¹⁵. C'est en tout cas ainsi qu'il faut interpréter les remarquables analyses de Gilles Deleuze sur la naissance d'une "société de contrôle"¹⁶, laquelle se substitue au modèle foucauldien de la "société disciplinaire"¹⁷. Le PSE révèle donc la dilution progressive de la distance séparant le pouvoir de la société civile, à la fois dans le sens où le pouvoir s'incarne désormais dans la société civile elle-même et se diffuse de plus en plus en elle en s'ancrant directement sur les citoyens. Elle incarne donc *a priori* une évolution de l'inscription sociale de la peine qui, en fait, révèle plus fondamentalement encore une nouvelle inscription sociale du pouvoir lui-même.

Aux Etats-Unis, le recours à l'*EM* (*Electronic monitoring*) accompagne l'obligation pour un criminel de ne pas quitter son domicile durant certaines heures de la journée ou de la nuit, ordinairement, en dehors de ses heures de travail (s'il travaille ou cherche un emploi). La surveillance électronique est donc imposée par le juge comme une condition lors de la remise en liberté avant procès, lors d'une probation ou lors d'une libération conditionnelle. En France, plusieurs dimensions de la surveillance électronique peuvent relever d'une telle problématique. D'abord le constat que l'un des objectifs assignés au PSE est de permettre de trouver un moyen

¹⁵ P. Landreville, Surveiller et prévenir l'assignation à domicile sous surveillance électronique, *Déviance et société*, 1987, Vol. 11, N°3, p. 251 et s.

¹⁶ G. Deleuze, *Pourparlers*, Ed. de Minuit, 1990.

¹⁷ M. Foucault, *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Gallimard, Bibliothèque des histoires, 1975.

d'exécuter les courtes peines, dont on sait qu'elles ne sont traditionnellement que très partiellement mises à exécution.

Enfin, des évolutions enregistrées plus récemment, et symbolisées notamment par la loi du 9 septembre 2002 de programmation pour la Justice, comme celle d'un recours à la surveillance électronique dans le cas du contrôle judiciaire. Le PSE n'intervient plus du tout dans ce cadre comme une alternative à la prison, mais s'inscrit dans une logique d'un durcissement même des conditions d'exécution des mesures de sûreté ou des peines. C'est d'ailleurs cette crainte qui avait poussé les organisations professionnelles des magistrats et des avocats, en France à s'opposer à la volonté des sénateurs d'insérer dans la loi relative à la détention provisoire adoptée le 30 décembre 1996 à titre d'alternative à la détention provisoire la possibilité pour le juge de recourir au PSE¹⁸. Le législateur de 1997 avait pris, à cet effet, des précautions n'instituant le PSE qu'à titre de modalité d'exécution des peines, et non de peine prononçable directement par une juridiction de jugement.

Mais cela déjà ne dissipait pas toutes les inquiétudes dès lors que rien n'empêche en effet les juges d'anticiper sur un recours ultérieur à ce procédé. D'autant qu'en vertu du décret du 22 juillet 1996 (art. D. 49-1, C.P.P), le parquet communique au juge de l'application des peines un extrait de toute décision de condamnation à une peine ne dépassant pas un an concernant une personne non incarcérée afin que ce juge puisse "déterminer les modalités d'exécution de la peine en considération de la situation du condamné". Or, c'est précisément le juge de l'application des peines, soit de sa propre initiative, soit sur demande du procureur de la République¹⁹, qui justement décide que la peine s'exécutera selon la formule de le PSE si le condamné n'a à subir qu'une peine maximale d'un an. Ces craintes se sont d'ailleurs rapidement confirmées, puisque le législateur est revenu sur cette exclusion à l'occasion de la loi du 15 juin 2000 relative à la présomption d'innocence en étendant la possibilité de recours au PSE à l'occasion du prononcé d'une mesure de mise en détention provisoire. Et la suppression de cette

¹⁸ J.-B. de Montvallon, Les sénateurs introduisent le "bracelet électronique" dans la réforme de la détention provisoire, *Le Monde*, 31 mai 1996, p. 9. La loi du 19 décembre 1997 ne remet pas en cause cette opposition en confirmant que le PSE n'est ni un substitut à la détention provisoire, ni une modalité de contrôle judiciaire avant jugement.

¹⁹ Soit encore à la demande du condamné. Dans tous les cas, le consentement du condamné est obligatoire. Il doit être donné en présence de son avocat ou, à défaut, d'un avocat désigné par le bâtonnier. En revanche, il n'y a pas d'exigence du consentement du Procureur de la République, lequel peut exercer un recours dans les 24 heures devant le tribunal correctionnel (art. 733-1 CPP). Enfin, un médecin peut être désigné (de droit si le condamné le demande) pour vérifier que ce procédé ne présente pas d'inconvénient pour la santé du condamné.

possibilité par le législateur de 1999 n'a en fait que traduit un pas supplémentaire dans cette dangereuse fuite en avant en faisant désormais de la surveillance électronique un moyen d'encadrement du contrôle judiciaire.

Surveiller et récompenser

La mise en conformité des subjectivités peut s'observer également sur le terrain d'un autre type de sanction, bien moins souvent interrogé : les récompenses²⁰. Si l'ascendant des sanctions positives a accompagné l'ascension de la bourgeoisie du négoce et de l'industrie depuis le XIX^e siècle, c'est parce qu'il portait en lui une promesse : celle de dompter des comportements que la violence seule ne parvenait plus à civiliser. Agissant par et sur les forces sociales, cette pratique obligea le législateur à traiter des "intérêts" d'une autre manière : en suivant des "lois" au regard desquelles les "faits" se lieraient à des "causes" et à des "résultats"²¹. C'est sans doute à cette condition que la publicité -l'exposition à l'opinion- devint capable d'orienter ce que Mandeville appelait les "vices privés" vers des fins d'intérêt collectif. A cette condition que la récompense d'estime parvint à s'établir comme un équivalent sur le terrain moral du prix des biens et des services dans l'univers marchand.

Un siècle durant, ce projet a acquis le statut d'une utopie mobilisatrice. Tantôt au nom d'un idéal civique, tantôt au nom de considérants économiques. *D'un idéal civique*. La logique est simple : armée pour la répression, n'est-il pas juste que la société ait, au côté du devoir de punir, le droit de récompenser ? L'opinion en tout cas s'en est propagée. Il y a des tribunaux pour punir, il faut des juges pour encourager. A côté du châtement, la rémunération. Et l'Etat ne doit pas laisser à d'autres cette mission. Pour mettre en scène ce nouveau régime d'interdépendance, il lui faut inventer ses propres rituels d'émulation. Que l'on songe à l'invention du prix de vertu en 1782 délivré par l'Académie française pour une action digne d'éloge ou à la généralisation de

²⁰ Sur le rôle des récompenses et autres primes dans la science administrative ou la pensée économique contemporaines, voir James N. Baron et Karen S. Cook, « Process and Outcome : Perspectives on the Distribution of Rewards in Organisations », *Administrative Science Quarterly*, 37, 1992, pp. 191-197.

²¹ Sur ces « prérogatives d'honneurs » comme technique d'administration des hommes et des territoires, voir Olivier Ihl, « Les rangs du pouvoir. Régimes de préséances et bureaucratie d'Etat dans la France des XIX^e et XX^e siècles », dans *Le Protocole ou la mise en forme de l'ordre politique*, dir. Yves Deloye, C. Haroche, O. Ihl, Paris, L'Harmattan, Coll. Logiques politiques, 1996, pp. 233-261.

l'usage des récompenses dans les ouvrages de pédagogie. Que l'on pense aux règles de préséances dans les administrations, aux citations et médailles militaires, aux livres d'or, aux annales civiles, aux éloges commémoratifs : autant de marques de considération attribuées dorénavant à raison d'une dignité acquise. *De considérants économiques*. Pour nombre d'observateurs de la société industrielle, une conviction s'impose: la plupart des actions se font dans la vue d'obtenir une récompense. D'où d'innombrables projets visant à accroître la productivité du travail par l'application d'un code de prix et de primes. Comme avec ces livrets d'ouvriers retraçant les quantités de travaux et les salaires perçus : soumis au contrôle des associés, ils devaient distinguer les plus " actifs " des travailleurs. Est-ce à l'Etat d'intervenir ? L'idée sera contestée, en particulier par les économistes " libéraux ", au nom de la préservation d'une " demande " présentée comme autorégulatrice. Ce serait, disaient-ils, outrepasser la " limite juste des besoins". Pour Jean Baptiste Say aussi, " le public est en général le meilleur juge de ce qu'on fait en sa faveur et les profits ordinaires du travail et de l'industrie sont la plus naturelle et la plus utile des récompenses ; c'est elle qui provoque la production et entretient la société ".

Comme plusieurs travaux récents l'ont montré, le langage de *l'émulation primiale* (de *prime*, d'où dérivent aussi *premier* et *primat*) ne s'en est pas moins imposé. Avec lui, le mérite est devenu " performance " ²². Il a pris place dans une échelle d'opportunité, à la fois hiérarchique et continue. Une échelle dans laquelle chaque niveau de mobilité est déterminé par des réalisations et des compétitions, des évaluations et des sanctions. Classer les individus préalablement mis sur un pied d'égalité, c'était plus qu'ouvrir un canal pour l'émulation. C'était forger une nouvelle structure de relation sociale : ici tester et habiliter des compétences, là punir " indolents " ou " incapables ". Dans tout les cas, associer la hiérarchie sociale au principe d'arbitrages compétitifs débouchant sur l'allocation de marques d'estime. La surveillance du supérieur –le roi, l'instituteur, le lieutenant, le contremaître- ? A ces hommes, elle apparaît moins digne de confiance que les répliques de l'ambition personnelle. C'est pourquoi ils vont chercher à donner un autre ressort à la production de la conformité sociale. ²³

On le voit : si depuis les années 1970, la conformité sociale est plutôt envisagée comme le fruit d'une surveillance continue, les écrits des théoriciens des récompenses suggèrent une autre

²² Gouverner par les honneurs. Distinctions honorifiques et économie politique dans l'Europe du début du XIX^e siècle", *Genèses*, 55, 2004, pp. 4-26 (numéro sur Démocratiser les honneurs, coordonné par O. Ihl)

²³ Sur ce point voir Olivier Ihl, "Emulation through Decoration : A Science of Government ? », in Sudhir Hazareesingh (dir.), *The Jacobin of Legacy in Modern France*, Oxford, Oxford University Press, 2002, pp. 158-182.

voie²⁴. Et si l'internalisation des normes avait à voir avec une émulation généralisée ? Comme si une économie politique du désir sous-tendait l'anatomie politique des corps. Sans doute est-il difficile, à partir de nos spécialisations académiques, de restituer toute la cohérence de cette revendication au XVIIIème siècle. Si le profit est une notion chère aux économistes, le désir est, de nos jours, celui des psychologues, voire des pédagogues. Il n'en reste pas moins que la récompense du mérite s'est transformée. Lorsque les prétentions de l'économie du marché ont du concilier l'arrivée des masses et l'avènement de l'égalité, la notion s'est affirmée comme un dispositif pour conduire les subjectivités, dans l'entreprise comme dans la Cité. En un mot, pour surveiller et récompenser. C'est tout l'intérêt de fixer les conditions et les usages de cette théorie du gouvernement des hommes.

Les figures du pouvoir popularisées par le succès de la théorie du contrôle social (celle qui, dans le sillage de l'ouvrage de Michel Foucault *Surveiller et punir*, a insisté sur la logique de l'enfermement (prison, école, hôpitaux) ou celle qui, dans le monde anglo-saxon, s'appuie sur la doctrine de la *deterrence*) ne doivent pas occulter cette autre figure, aujourd'hui banale et presque absente à force d'être présente, celle de la "récompense" du mérite et de la vertu. Un management des conduites désormais élevé au rang de science. Une politique d'émulation à laquelle le sens de la distinction, sinon le souci de rédemption, fournissent de puissants motifs. Et déjà en assurant au sein des structures hiérarchiques le lien entre "motivation" et "performance".

Le développement des pratiques de "rémunération au mérite" en offre aujourd'hui un dernier avatar. Cette pratique consiste, on le sait, à lier une partie de la rémunération des fonctionnaires à une "performance" mesurée, que ce soit celle de l'organisation ou celle de l'agent. L'idée est évidemment d'imiter le secteur privé, lieu où se sont généralisés ces critères pour juger du mérite d'un employé. La bureaucratie, elle, a longtemps échappé à ce type de pilotage. Dans le schéma wébérien, le but était la mise à disposition de services au profit des usagers, une notion de service assez vaste pour couvrir des fonctions allant des Postes jusqu'à l'Éducation nationale. Désormais, la bureaucratie elle-même est touchée par ce type de revendication au nom d'un "nouveau management public" érigé en porte-drapeau de la

²⁴ Pour un bilan sur cette littérature, voir Christopher Pollitt et Geert Bouckaert, *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press, 2004, (1^{ère} éd. 2000), notamment le chapitre « The Nature of Public Management Reform », pp. 6-24.

"modernité" et de "l'efficacité".

La rémunération au mérite

La difficulté à trouver des indicateurs fiables de mesure²⁵ mais aussi la réaction hostile de la plupart des syndicats (qui y perçoivent une menace directe contre les systèmes de rémunération classiques basés sur la notion de carrière et d'ancienneté) ont fait que cette pratique a connu un développement encore limité. Reste que les pays anglo-saxons (Canada, États-Unis, Grande-Bretagne) ont largement étendu ce système au sein de leur secteur public, principalement pour les hauts fonctionnaires. D'autres pays tels que l'Allemagne, la France et l'Italie s'interrogent tout en lançant ici et là des expériences destinées à s'étendre.

En Grande-Bretagne, depuis le milieu des années 80 et sous l'impulsion du gouvernement conservateur de Margaret Thatcher, les augmentations de salaires des fonctionnaires sont modulées selon la "performance" du salarié. Une notion construite sur la base de systèmes d'évaluation introduits progressivement. Le but recherché ? Motiver les agents du secteur public et "augmenter" leur rendement. Initialement destiné aux cadres et aux hauts fonctionnaires, ce système est depuis 1996 élargi à l'ensemble des corps du secteur public. La "prime de performance", qui est révisée annuellement, peut prendre deux formes: (1) un bonus en plus du salaire normalement perçu à l'échelon considéré (qualifié d'*additional performance-related increments on top of the normal salary scale*) (2) un mouvement au sein d'une fourchette de traitement de l'échelon considéré : il faut savoir qu'un échelon ou *step* se divise, en GB, en cinq niveaux de rémunération de sorte que deux agents d'un même corps et au même échelon ne perçoivent pas forcément le même salaire.

Le Canada a été un des premiers pays, avec les États-Unis, à avoir instauré une conditionnalité entre "performance" et salaires pour les agents publics. Cependant la forme de ces rémunérations au mérite varie en fonction des postes occupés par les fonctionnaires. Depuis 1964, un système de salaires liés aux performances s'applique aux quelques 4 700 membres de la

²⁵Neil Carter, « On the Performance of the Performance Indicators », dans Marie-Christine Kessler, Pierre Lascoumes, Michel Setbon et Jean-Claude Thoenig (dir), *Evaluation des Politiques Publiques*, Paris, L'Harmattan, 1988, pp. 177-194. On se reportera aussi à l'ouvrage que cet auteur a signé avec Rudolf Klein et Patricia Day, *How Organisations Measure Success : The Use of Performance Indicators in Government*, Londres, Routledge, 1992.

haute fonction publique (*seniors* et membres de la *management category*). Il prend deux formes distinctes qui sont appliquées simultanément: (1) le principe des *lump-sum bonuses*, primes relatives à la performance annuelle : réévaluées chaque année, elles correspondent à un pourcentage d'ampleur variable du salaire de base. L'échelle de notation va de 1 (mauvaise performance, prime nulle) à 5 (excellente performance, prime équivalant à 10 pour cent du salaire annuel soit l'équivalent du treizième mois dans le secteur privé). (2) *l'Increment of a variable size related to performance* qui semble être la méthode la plus élaborée en matière de rémunérations au mérite. Dans ce système, l'agent connaît son salaire en début de carrière mais pas celui qu'il percevra à la fin de sa carrière. Car même s'il existe un salaire maximum que seuls les meilleurs atteindront en fin de carrière, l'agent ignore quand et s'il l'atteindra un jour car tout dépend de ses "performances". Son taux annuel de progression dans l'échelle de salaires est fonction de ses performances notées de 1 (faible progression annuelle) à 5 (progression annuelle forte). Le but de ce système est de "motiver" constamment le personnel tout au long de sa carrière. Depuis 1981, le régime de salaires liés aux performances s'applique en plus des hauts fonctionnaires, à une faible proportion des agents de la fonction publique fédérale, surtout aux membres de la catégorie des professionnels et des scientifiques. Cependant, seul le système des *lump-sum bonuses* leur est appliqué et non les *increments of variable size related to performance*. Le système des bonus comporte des contraintes car la part du personnel d'une Agence donnée recevant la note de 5 ne doit pas dépasser 5 pour cent de l'effectif de l'Agence, 25 pour cent pour la note 4 et 65 pour cent pour la note 3. Un système de "quotas" qui nourrit de nombreuses frustrations.

Aux États-Unis, la pratique des salaires au mérite s'applique aux agents de niveaux intermédiaires ainsi qu'aux hauts fonctionnaires depuis l'entrée en vigueur de la loi sur la réforme de la fonction publique en 1978 (le *Civil Service Reform Act*). Elle a, cependant, vu son champ d'application se réduire depuis 1993 puisque l'un des deux systèmes de rémunération au mérite existants a été supprimé. Il s'agit du *Performance Management and Recognition System (PMRS)* qui s'appliquait de façon spécifique à 175 000 fonctionnaires exerçant des fonctions de gestion ou de contrôle et dont les grades sont compris entre les GS 13 et GS 15 du *General schedule*. Ainsi, bien que faisant théoriquement partie du *General schedule*, les agents soumis au *PMRS* ne recevaient plus de manière systématique les augmentations de rémunération liées à l'ancienneté comme c'est le cas dans le *General schedule*. Ils n'étaient certains de recevoir que la moitié de

leur augmentation liée à la révision annuelle de la rémunération du *General schedule*, alors que l'autre partie de leur augmentation, la *merit pay*, dépendait de leurs performances et de leur efficacité notées sur une échelle de 1 à 5. Depuis 1993, les agents de certains grades sont rattachés au General Schedule qui ne prévoit pas de rémunération au mérite. A la suite de l'abandon du *PMRS*, le seul système subsiste encore est le *Senior Executive Service System (SES)* s'applique à environ 8 500 hauts fonctionnaires de certains grades (*Top Management grades*) et aux *political appointees* des niveaux IV et V.

Pour eux, le système des primes s'applique de deux manières: (i) *lump-sum bonuses*: la performance de l'agent est notée sur une échelle comportant trois niveaux (très satisfaisant, satisfaisant, non satisfaisant). Un agent qui est noté "très satisfaisant" reçoit une prime de 10 pour cent du salaire annuel de base, tandis que celui qui est noté "non satisfaisant" ne perçoit aucune prime. (ii) *variable progression on fixed incremental scales*: le Président des États-Unis établit annuellement six niveaux de rémunérations dans cette échelle (qui ne comporte pas d'échelons) et c'est aux Directeurs des Agences de déterminer chaque année le salaire de chacun des agents qui peut être majoré sans limite au sein de la fourchette (passer en une étape du niveau 1 au niveau 6 de rémunération), mais ne peut être baissé que d'une étape par année. Deux autres distinctions existent, le *meritor executive rank* donnant droit à une prime, attribuable à 5 pour cent de l'effectif de l'Agence et le *distinguished executive rank* (1 pour cent de l'effectif) dont la prime est deux fois plus élevée²⁶.

Ces pays anglo-saxons sont aujourd'hui imités dans de larges régions du monde. Signe que l'émulation primiale s'impose comme une technique de gouvernement à part entière²⁷. Limitée jusqu'aux XVIII^e siècle aux milieux aristocratiques, elle participe d'une mise en scène désormais inscrite au cœur des démocraties nées de l'industrialisation ou de la parlementarisation de l'Etat. Au point de s'afficher comme l'emblème d'une philosophie libérale de l'action

²⁶ Toutes ces données sont extraites de l'enquête de Youcef Ghellab & Nicolas Laniel, *Les systèmes de rémunération dans le secteur public de six pays de l'OCDE (Allemagne, Canada, États-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie): Essai d'analyse comparative*, Copyright © 1999 Organisation internationale du Travail (OIT)

²⁷ La prime dérive du latin *primus* (qui est en avant). Un terme d'où découle des équivalents synonymes de supériorité, voire de prééminence. Comme l'anglais *premium* (récompense, prix) : il renvoie à *praemium*, de *pra* et *emere* ; ce que l'on reçoit avant les autres. En français, c'est l'apparition du verbe *primer*, sans doute en lien avec l'ancien français *premier* (récompenser) qui signifiait le fait de l'emporter sur ses rivaux, de prendre l'avantage et, plus généralement, d'exceller dans tel ou tel domaine. La notion de prime va par métonymie désigner depuis le XVIII^e siècle toute somme versée en gage d'un service, toute marque aussi par laquelle un individu s'agrandit socialement : *se distinguer*, au double sens de se séparer et de s'élever.

publique. Mais ce sens commun (“ gouverner par les récompenses ”) a une histoire. Si ce mode d’action s’est généralisé, c’est au nom d’une objectivité revendiquée : celle d’une “ science ” managériale qui, longtemps circonscrite, se diffuse depuis le début du XX^e siècle à l’ensemble de la société. Cette individualisation des rémunérations a pourtant ses contrecoups : accuser les revendications salariales au sein de l’équipe, faire de nouveaux mécontents, provoquer frustrations et jalousies... Des travers que psychologues et sociologues du travail pointent régulièrement dans leurs enquêtes. Mais rien n’y fait.

Le débat est en fait largement politique. C’est d’ailleurs ce que nous enseigne la revendication libérale depuis XVIII^e siècle : la direction d’un groupe peut se réaliser “ par objectifs ”, c’est-à-dire par un gouvernement à distance qui incite chacun à contribuer à développer sa “ performance ”. Mais ce n’est pas seulement ni principalement au nom de “ l’efficacité ”. C’est parce qu’elle est une technique de gestion des conduites : jusque là délaissée par la science du pouvoir, elle est pourtant elle-même synonyme de pouvoir. Etendue au monde scolaire, à l’industrie, aux activités sportives, administratives, commerciales et scientifiques, celle-ci s’est banalisée et professionnalisée. Transformée en une incessante entreprise de *cotation sociale*, à la fois hiérarchisée et fonctionnelle, cette technique dont l’Etat se porte garant s’est instituée en moyen de réglementer les formes de l’estime sociale. Que ce soit au moyens de signes purement honorifiques ou de primes en numéraires, elle a donné naissance à une véritable “ science de gouvernement ”.

Au-delà des seul cas du “ bracelet électronique ” ou de la “ rémunération au mérite ”, la question des métamorphoses de la peine et de la récompense se pose avec acuité. Au nom d’une nécessaire adaptation des formes de contrôle social aux mutations de la société, se développent des formes alternatives de justice qui bousculent le schéma théorique dont Michel Foucault s’était fait l’interprète.

Le mouvement de judiciarisation du social se double d’une autre évolution que semblent sous-tendre les innovations récentes, à savoir un mouvement de déterritorialisation des moyens publics de contrôle social.. Ainsi, avec le PSE, il n’y a plus d’identification possible des lieux d’exécution de la peine, il n’y a plus de territoire propre pour la peine qui se déplace désormais avec soi. Le PSE pose la question de l’inscription sociale de la peine. A l’exclusion institutionnelle et disciplinaire du condamné succède une socialisation de la peine elle-même. S’il y avait jusqu’à présent dans notre société des lieux identifiables et socio-historiquement justifiés

où la liberté individuelle pouvait être mise en cause selon certaines procédures et garanties, avec le PSE, c'est directement *dans* et *sur* le corps du condamné que la peine s'inscrit ; elle n'est plus ce que l'on vit dans un lieu précis, désigné spécifiquement à cette fin et dont on peut finalement s'échapper, ou du moins avoir l'espoir de s'évader. En la circonstance, cette idée de lieux liberticides clairement identifiés disparaît, il y a diffusion de l'atteinte à la liberté puisque l'on peut porter atteinte à cette liberté dans le lieu même où elle était jusqu'alors protégée de façon ultime, le foyer, le domicile, l'espace privé.²⁸

Il en va de même avec le système des "bonnes pratiques" : le *benchmarking* se diffuse, aidée par des expertises et des instances transnationales, qui viennent récompenser le mimétisme des conduites et organiser la mesure des "performances". Il y a plus. Ces "concours" incarnent un mode de conduite –l'émulation honorifique– infiniment plus étendue. Si l'on en prend en compte l'ensemble des honneurs et récompenses, l'institution des prix apparaît comme tout sauf résiduelle. Pour la 8^{ème} édition de sa base de données *Awards, honors and Prizes*, l'équipe réunie par Gita Siegman et le Gale Research Inc. propose une vue certes incomplète mais qui a l'avantage d'être élargie à une centaine de pays de par le monde. La suprématie des fondations nord-américaines y est écrasante. Ce sont ainsi plus de 12 500 sortes de récompenses qui sont délivrées par plus de 4300 organisations, fondations ou agences gouvernementales pour les seuls Etats-Unis et Canada (contre 6900 dans le reste du monde). Pour la France, le nombre s'élève à environ 1200 attribuées par 300 fondations et ministères. L'Académie des Sciences morales et politiques y occupe une place importante avec, à elle seule, une centaine de secours et de prix. Comment continuer à douter ? L'émulation premiale assure à sa manière un mode d'étalonnage des attentes et des conduites.

Ce qui est surtout important dans ce développement de procédures d'exécution des peines dans l'espace privé, c'est un mouvement général d'occultation de la signification politique même de la séparation de l'espace privé et de l'espace public.. En remettant en cause le principe d'une séparation entre l'espace privé et l'espace public, c'est plus fondamentalement le problème de la limitation du champ d'action du pouvoir politique que les innovations récentes soulèvent. Or, c'est cela que l'on remet progressivement en cause aujourd'hui ou dont on est en train de perdre conscience. A partir du moment où l'Etat pénètre la sphère privée et la société civile

²⁸ P. Kayser, *La protection de la vie privée*, Economica, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1990.

pénètre l'espace public, ces deux notions perdent de leur sens. Et il n'y a plus de séparation possible. Dès lors, l'action du pouvoir peut se porter en des lieux qui lui étaient interdits puisque relevant précisément de la sphère des relations privées. A partir du moment où il n'y a plus de séparation entre les espaces public et privé, les limites " territoriales " imposées aux interventions du pouvoir disparaissent²⁹.

C'est pourquoi il convient ici de se méfier des pièges de la " modestie étatique " qu'encourage la pensée néo-libérale. Elle ne conduit en rien à un abandon par l'Etat de ses prérogatives, sinon à éviter qu'il se montre dans leur exercice. Il en est de même avec cet "Etat-régulateur" que nous livre la crise de l'Etat-providence, un Etat arbitre qui pour surmonter la crise de légitimité à laquelle il est confronté ne se donne plus à voir dans l'exercice de certaines fonctions. On peut certes s'en remettre à la démocratie pour concevoir des garanties face à cette évolution. Mais il conviendra sans doute alors de se ranger derrière la définition que Karl Popper donnait des démocraties, à savoir qu'elles "ne sont pas la souveraineté du peuple, [mais] en premier lieu, des institutions armées contre la dictature",³⁰ pour mieux apprécier la portée de ces propos de Gilles Deleuze lorsque, identifiant le développement des sociétés de contrôle contemporaines, il concluait qu'il qu' "il n'y a pas lieu de craindre ou d'espérer, mais de chercher de nouvelles armes".³¹

Olivier Ihl, Martine Kaluszynski, UMR Pacte-Cerat
IEP de Grenoble

Martine.Kaluszynski@upmf-grenoble.fr
olivierihl@aol.com

²⁹ Cette analyse interroge, d'une façon générale, tout l'avènement du droit social qui par essence remet en cause la distinction entre Etat et société civile. Et c'est précisément ce problème que l'on trouve au cœur des ouvrages de J. Habermas, *L'Espace public. Archéologie de la publicité comme dimension constitutive d'une société bourgeoise*, Paris, Payot, 1978, et de J. Donzelot, *L'invention du social. Essai sur le déclin des passions politiques*, Paris, Fayard, Coll. L'espace du politique, 1984.

³⁰J. Baudoin, *La philosophie politique de Karl Popper*, Paris, PUF, 1994, p. 195.

³¹G. Deleuze, *Pourparlers, Op.cit.*, pp. 241-242