



Conservatisme pénal et réforme en Géorgie

Aurore Portet



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/rcca/58>
ISSN : 2101-048X

Éditeur

David Diallo

Référence électronique

Aurore Portet, « Conservatisme pénal et réforme en Géorgie », *Revue de recherche en civilisation américaine* [En ligne], 1 | 2009, mis en ligne le 27 mai 2009, consulté le 04 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/rcca/58>

Ce document a été généré automatiquement le 4 mai 2019.

© Tous droits réservés

Conservatisme pénal et réforme en Géorgie

Aurore Portet

D'une façon bien étrange, l'histoire de l'emprisonnement n'obéit pas une chronologie au long de laquelle on verrait se succéder sagement : la mise en place d'une pénalité de détention, puis l'enregistrement de son échec ; puis la lente montée des projets de réforme, qui aboutiraient à la définition plus ou moins cohérente de technique pénitentiaire ; puis la mise en œuvre de ce projet, enfin le constat de ses succès ou de son échec. Il y a eu en fait un télescopage ou en tout cas une autre distribution de ces éléments.

Foucault, *Surveiller et Punir*, p.308

- 1 L'entrée des États-Unis dans l'ère de l'incarcération de masse (*mass imprisonment*) a fait couler beaucoup d'encre. Rappelons qu'après avoir été relativement stable pendant près d'un demi-siècle, la population carcérale américaine a été multipliée par 6 en l'espace de 30 ans, pour atteindre 2,2 million¹ aujourd'hui. L'ampleur de ce phénomène et l'écart grandissant entre l'augmentation exponentielle du nombre de prisonniers et l'évolution, plutôt modeste, du taux de criminalité a rapidement attiré l'attention des chercheurs (U.S. Bureau of Justice Statistics ; Tonry, 1999²). De leurs travaux³, il ressort que l'explosion carcérale peut être interprétée comme la manifestation visible d'un changement plus profond, de philosophie pénale, d'un modèle social (*penal welfarism*) à un modèle ultra-répressif, provoquant un durcissement généralisé des condamnations. Le sociologue David Garland (2001⁴) explique ainsi comment la théorie pénale dite moderne⁵ (*modern penal theory*), qui privilégiait le traitement des causes sociales de la délinquance et l'utilisation de la prison comme un cadre pédagogique de rééducation et de réinsertion des criminels, est victime, dès le début des années 1970, de son ambitieux programme de réforme. Minée par l'effritement progressif de l'État-Providence, et condamnée pour ses

méthodes contre-productives qui ne parviennent pas à enrayer un taux élevé de récidive, elle cède la place à une approche strictement rétributive, privilégiant la punition comme fin en soi. Ce revirement se trouve amplifié par l'instrumentalisation politique et médiatique du problème de la criminalité auprès d'un électorat en mal d'ordre public, après les bouleversements sociaux de la décennie précédente (Wacquant 2005).

- 2 L'analyse de l'explosion carcérale que nous avons présentée distingue deux philosophies opposées : la théorie pénale dite moderne, qui s'impose en réaction à des pratiques conservatrices dénoncées comme rétrogrades, se trouve elle-même balayée par une approche strictement punitive prônant un retour aux sources. Pour Michael Tonry (1999) ces va-et-vient témoignent d'un phénomène cyclique d'alternance, dans l'histoire pénale américaine, entre des périodes répressives, caractérisées par une prévalence de l'émotionnel exploité par l'opportunisme politique, et des périodes plus calmes, d'analyse rationnelle et de discussion. Un tel schéma implique un certain nombre de simplifications; il semble difficile, en effet, de parler d'une politique pénale américaine, dans un pays où moins d'un dixième des prisonniers relève de l'autorité fédérale⁶, et où chaque État gère son propre système judiciaire et carcéral. Le sacrifice des spécificités locales semble néanmoins justifié, tant qu'il permet de dégager de grandes orientations punitives qui peuvent, en retour, apporter un éclairage intéressant aux cas particuliers⁷. Nous avons donc entrepris, dans le cadre d'une étude plus large sur le Sud des États-Unis, d'utiliser cette grille de lecture pour analyser l'explosion carcérale particulièrement dramatique dans cette région. Ce projet s'est rapidement heurté à un problème de taille. Même en mettant de côté certaines spécificités locales, comment réconcilier le postulat de base de la théorie que nous avons présentée avec l'image qui nous est donnée d'un ensemble de politiques carcérales sudistes extrêmement conservatrices, ultra-répressives, et régulièrement dénoncées comme rétrogrades, voire barbares⁸ ? Que faire des cycles décrits par Michael Tonry, si les périodes dites calmes et rationnelles sont visiblement absentes ?
- 3 Pour répondre à ces questions nous nous sommes intéressés à l'évolution des politiques pénales d'un État du Sud au cours des années 1970, c'est-à-dire pendant la période présentée comme transitionnelle entre deux philosophies et deux économies de la peine. Nous avons choisi l'exemple de la Géorgie, pour sa place bien particulière dans l'imaginaire collectif américain depuis le succès du livre de Robert E. Burns au début des années 1930, *I Am a Fugitive from a Georgia Chain Gang!*, qui fait de cet État le symbole de l'atrocité des chaînes de forçats sudistes, mais aussi pour son rôle, tour à tour, de lanterne rouge, puis de leader dans la mise en place et l'adaptation exemplaire aux problèmes générés par les politiques ultra-répressives⁹. Notre objectif n'est pas ici de tirer des conclusions générales d'une simple étude de cas, mais de montrer, au sein d'un système particulier et cohérent, comment s'articulent les différentes théories pénales et quels sont leurs effets sur la gestion, l'aménagement et les dispositifs d'application de la peine. Nous verrons que la Géorgie n'échappe pas à l'influence des idéologies progressistes, mais que l'évolution de son système carcéral ne doit pas être pour autant analysée en terme d'alternance, ou de cycles. Nous soutenons au contraire que les deux approches contradictoires ne s'excluent pas mais coexistent et se télescopent continuellement, puisque, comme le soulignait Michel Foucault, « [i]l ne faut (...) pas concevoir la prison, son 'échec' et sa réforme plus ou moins bien appliquée comme trois temps successifs. Il faut plutôt penser à un système simultané » (1975, p.316).

La réforme en Géorgie : réorganisation et institutionnalisation du champ pénal

- 4 Trente ans après le scandale du livre de Robert E. Burns, les prisonniers géorgiens ne sont plus enchaînés, mais paient toujours leur dette à la société en travaillant dans les plantations du pénitencier de Reidsville, ou sur les routes, pour les condamnés envoyés dans les camps de travail (*county work camps*), de petites structures rudimentaires gérées pas les comtés (Myers 1998 ; Chilton 1991). Alors qu'au niveau national les pénologues débattent du potentiel de réinsertion des différents types de traitements individualisés, dans cet État du Sud, l'approche reste strictement rétributive, et les plus grandes avancées se mesurent en termes d'hygiène, de salubrité des locaux, et de maintien de l'ordre par un personnel trop souvent dépassé. Un rapport publié en 1968 résume ainsi la situation : « there is less a program of correction than an antiquated program of penology » (UGA Institute of Government 1968, p. 3). Le terme même de programme s'applique difficilement à la réalité géorgienne, son élaboration et sa mise en place présupposant un certain degré de centralisation ou de coordination dans le domaine pénal. Or la gestion des condamnés est confiée à trois commissions indépendantes, le *State Board of Pardons and Parole* et le *Department of Probation* chargés respectivement des régimes de libertés conditionnelle et surveillée, et le *State Board of Corrections* qui supervise les prisons. En tenant compte des camps de travail gérés par les comtés, et de l'indépendance financière du pénitencier de Reidsville, traditionnellement placé sous l'autorité de son directeur¹⁰ (*warden*), moins du tiers des prisonniers relève directement de l'autorité de l'État¹¹.
- 5 La situation change radicalement en 1971, à l'arrivée au poste de gouverneur du démocrate Jimmy Carter, qui s'est fixé pour objectif de réorganiser l'ensemble de la branche exécutive. Il entreprend de rassembler les pouvoirs des trois commissions au sein d'un seul organisme, le *Department of Corrections and Offender Rehabilitation* ou DCOR (Henderson 1988, p. 240). La création de cette structure unique et centralisée en 1972 lui permet de reprendre le contrôle du champ carcéral qu'il entend tirer de son marasme. Pour cela, il nomme au poste de directeur du nouveau département le pénologue Ellis Mac Dougall, qui a mené des réformes similaires en Caroline du Nord et dans le Connecticut. Ce dernier commence par reconfigurer les modalités de détention, en s'attaquant aux camps de travaux, symboles du retard géorgien en matière carcérale, et en repensant la répartition des condamnés, non en fonction des besoins en main d'œuvre ou des places disponibles mais en fonction du profil et de l'âge du prisonnier¹².
- 6 Cette nouvelle politique centrée sur le détenu va directement à l'encontre des pratiques traditionnelles perpétuées de père en fils par les directeurs et les gardiens de prison. La modernisation du département passe donc par un remplacement progressif des hiérarchies locales les plus réfractaires¹³, et par une uniformisation forcée des conditions de détention à l'aide de normes précises dont l'application est régulièrement contrôlée. Ainsi, tous les détenus sont soumis à un code de conduite unique, assorti de sanctions fixes, proportionnelles à l'infraction commise, et bénéficient en retour de nouveaux droits, comme celui de communiquer librement avec leur avocat, ou celui, plus trivial mais non moins prisé, de se laisser pousser les cheveux et la barbe.
- 7 Comme son nom l'indique, l'objectif du DCOR n'est plus seulement de punir et d'enfermer les condamnés, mais aussi de mettre en œuvre les moyens nécessaires à leur réinsertion,

en milieu fermé puis en milieu ouvert. La gestion centralisée des établissements pénitentiaires et des régimes de liberté surveillée et conditionnelle favorise en effet le développement de programmes transversaux d'éducation, de formation et d'assistance. La mise en place, par exemple, d'un régime de semi-liberté, permet aux détenus en fin de peine d'exercer une activité rémunérée à l'extérieur (*work release*) tout en bénéficiant d'un encadrement spécifique dans un des centres prévus à cet effet¹⁴.

- 8 D'un point de vue géorgien, l'histoire pénale de l'État n'a pas échappé au progrès : le passage d'une forme de travail forcé à l'autre, par exemple, c'est-à-dire du système du bail, aux chaînes de forçats puis aux camps de travail s'est fait au prix de longs débats en faveur d'une punition plus humaine¹⁵. Ces réformes n'avaient cependant aucune valeur de l'autre côté de la *Mason-Dixon Line* et servaient, comme le souligne l'historien Alex Lichtenstein (2001), plus à justifier le bien fondé d'un tel système disciplinaire, qu'à vraiment rationaliser la punition et alléger les souffrances des condamnés. Les changements structurels introduits par le gouverneur Carter sont d'un tout autre ordre. Ils ne prennent pas en compte des perspectives ou des justifications traditionnelles, mais s'alignent sur des normes nationales, allant à l'encontre des pratiques locales. Le nom et les objectifs du DCOR tels que nous les avons décrits révèlent clairement l'influence de la théorie pénale dite moderne, centrée autour du problème de la réinsertion des criminels et de l'ouverture de l'espace de la prison sur celui de la communauté. La structure même du département s'aligne sur les exigences dictées par le *National Advisory Committee on Corrections Standards*¹⁶ et participe à un mouvement national d'institutionnalisation caractérisé par la création de *Department of Corrections* dans la grande majorité des États au cours de la même période¹⁷. En Géorgie, le début des années 1970 peut donc être considéré, malgré un net retard par rapport au reste du pays, comme une période de rupture avec les pratiques conservatrices traditionnelles et de remodelage du système pénal en vue de mettre en place une nouvelle politique centralisée et cohérente. Dans un État dont le système carcéral a si longtemps fonctionné en autarcie, d'où vient cette volonté soudaine de se conformer à des normes nationales?

Résistances locales à une réforme importée

- 9 Les aspirations réformatrices d'un gouverneur ambitieux ne suffisent pas à expliquer la réorientation radicale de la politique pénale géorgienne, il faut pour cela prendre en compte l'intérêt nouveau de la justice fédérale, dès les années 1960, pour le sort des prisonniers¹⁸. Après de longues décennies de laisser-faire (*hands off doctrine*), la menace d'une intervention fédérale longue, coûteuse et paralysante, voire d'une mise sous tutelle complète de l'administration pénitentiaire, comme dans l'Arkansas en 1969¹⁹, a un rôle moteur pour la réforme pénale, dans un État où le modèle carcéral a toujours fait l'objet de vives critiques. Cette menace se concrétise en 1973 lorsque le juge fédéral Anthony A. Alaimo initie la première phase de la longue procédure *Guthrie vs. Evans* en réponse à une plainte déposée par une cinquantaine de détenus noirs du pénitencier de Reidsville (Chilton 1991, p. 13-26). Au départ limité au problème de la ségrégation raciale, ce recours en justice s'étend rapidement à tous les aspects de la prison, mais aucune mesure concrète n'est mise en place avant 1978 et les premières conclusions apportées par les deux parties à la suite d'une enquête approfondie. Il semble néanmoins important de souligner que la réforme pénale géorgienne initiée deux ans plus tôt n'est pas directement le résultat d'une décision judiciaire.

- 10 En dépit de ce fait, les résistances locales à la pénétration de normes nationales perçues comme étrangères restent très fortes. L'évolution des mentalités n'est pas facilitée par le mépris affiché des cadres et administrateurs de l'ancien système carcéral, qui perçoivent l'action d'Ellis Mac Dougall comme s'il s'agissait d'une intervention judiciaire extérieure. Le directeur du DCOR est accusé de ne servir que son propre intérêt sans tenir compte des pratiques locales : « These are professionals who float from state to state. (...) These so-called professionals go into a state and they sell their goods to the government or somebody, and then they come in and take over. »²⁰. Ces mots de Carl Mulls, un ancien cadre mis à la retraite malgré lui, montre le gouffre qui sépare cet autodidacte qui a commencé en bas de l'échelle et s'est formé sur le terrain, des nouveaux administrateurs « professionnels », des spécialistes diplômés, nourris sur les bancs de l'université de théorie pénale.
- 11 Pour faciliter la transition, et rallier le public à sa cause, Ellis Mac Dougall met en place une politique active de communication et d'éducation. Une section entière du DCOR est dédiée aux relations publiques, avec pour mission de réduire l'apathie générale en matière de politiques pénales, et une deuxième section, la *Planning and Research Division*, est chargée d'évaluer régulièrement les programmes du département et de publier les résultats de ses recherches dans un nouveau magazine, le *Georgia Journal of Corrections* (Progress Report 1972, p 22-24). Cette volonté d'ouverture et de transparence se retourne rapidement contre le DCOR. Dans un État conservateur, où le niveau scolaire est encore très faible et moins d'une personne sur deux a reçu une éducation secondaire (Fleischmann 1997, p. 37), le public n'a aucune affinité avec les nouvelles mesures de traitement et d'aide à la réinsertion, et s'insurge de ces politiques qu'il juge trop tendres à l'encontre des criminels. Lorsque les citoyens géorgiens ont l'opportunité de s'exprimer à l'occasion d'un référendum organisé en novembre 1972, ils refusent en bloc une des mesures centrales de la réorganisation du département, la suppression du *Board of Corrections* au profit du *Board of Offender Rehabilitation*. Les deux commissions doivent donc cohabiter dans la confusion la plus totale et se partager la gestion du département, pendant les quatre années nécessaires à persuader les électeurs du bien fondé d'un tel changement (Georgia State Crime Commission 1978, p 285).
- 12 Ce mélange d'hostilité, d'incompréhension et d'indifférence à l'égard des nouvelles politiques carcérales est relayé par les élus locaux qui, s'ils ne s'opposent pas aux changements structurels et administratifs, empêchent toute réforme en profondeur du modèle pénal en maintenant le budget du DCOR au strict minimum. Quatre ans après la création du département, alors que la Géorgie est en passe de devenir l'État qui incarcère le plus grand nombre de ses citoyens, elle est aussi parmi les cinq budgets les plus bas des États-Unis, avec seulement 10,11 dollars, par jour et par détenu (AC, 30 Jan. 1976). Comment apporter des changements concrets et améliorer les conditions de détention lorsque les fonds débloqués par l'Assemblée permettent à peine de faire fonctionner le système ? Allen Ault, le nouveau directeur qui remplace E. Mac Dougall en 1974 exprime sa frustration peu après sa nomination : « We had to get an additional supplement from the legislature of \$750,000 just for food. We're tightening our belts throughout the Department. We're also cutting back on utilities, clothing, food and medical. » (Clearinghouse on Ga Prisons and Jails 1974, p.7). Les conséquences de ce manque d'argent sont frappantes à l'intérieur des prisons, pour la plupart en mauvais état, mal entretenues et utilisées au-delà de leur capacité²¹.

- 13 Les restrictions budgétaires paralysent le DCOR et compromettent la concrétisation de la réforme annoncée. La priorité reste de maintenir l'ordre et d'assurer des conditions décentes aux populations incarcérées, pour éviter de nouveaux recours en justice. Avec un personnel, et donc un encadrement réduit, les mouvements des prisonniers doivent être restreint, pour 60 % d'entre eux, aux quatre murs de leur cellule. Alors que 93 % des détenus n'ont aucune expérience ou formation ayant une réelle valeur sur le marché du travail, seuls 15 % ont accès à un programme éducatif quel qu'il soit, et 5,3 % à une formation professionnelle (Georgia Advisory Committee 1976, p.69). Une enquête approfondie de la *U.S. Commission on Civil Rights* publiée en 1976 confirme que la situation dans les prisons ne s'est pas vraiment améliorée : « Many of the prisons are antiquated, overcrowded and understaffed » (Georgia Advisory Committee to the U.S. Commission on Civil Rights 1976, p.iii). Quatre ans après le début de la réforme, la conclusion de la commission semble sans appel : « Most of the adult prisoners (...) are kept in accommodations that are dehumanizing » (ibid, p. 64-65).
- 14 En dépit d'une réorganisation administrative, les idées pénales progressistes n'ont pénétré qu'en surface. Si le discours a changé, faute de moyens, les pratiques sont restées sensiblement les mêmes. Pour reprendre les termes de Allen Ault : « We've talked about rehab a lot. We just haven't tried it very much. » (AC, 15 Feb. 1976). Cette distinction est révélatrice de la réforme opérée : si le progressisme d'un directeur comme Ellis Mac Dougall a fait beaucoup de bruit, il n'a pas révolutionné grand-chose, si ce n'est les représentations. Un examen rapide de l'appareil carcéral au départ du pénologue en 1974 offre un bilan positif de sa réorganisation : les détenus sont répartis dans deux nouveaux types de structures, les *Correctional Institutions* et les *County Correctional Institutions*. Mais ces dernières, qui incarcèrent un peu plus du quart des détenus, sont en réalité 42 des anciens camps de travail dont seul le nom a été modernisé et sur lesquelles le directeur n'a toujours aucun contrôle (AC, 31 Mar. 1974). Ce changement de terminologie s'applique aussi à la professionnalisation des gardiens de prison (*guards*), devenus des *Correctional Officers*, alors que leurs qualifications et leur formation restent inchangées.
- 15 La fin du mandat de Jimmy Carter est l'occasion d'un bilan critique de la réforme pénale, perçue comme un échec retentissant dont le gouverneur, l'Assemblée, et le DCOR se rejettent la responsabilité. Le DCOR dénonce l'augmentation constante de la population carcérale, qu'il attribue à l'amélioration des ressources policières, alors que Carter tente de résoudre le problème en demandant que des condamnations moins sévères soient prononcées par les juges, qui l'accusent en retour de ne pas assumer ses responsabilités (AC, 8 Feb. 1974). Ces disputes sans fin, relayées et amplifiées par les médias ne font que masquer le vrai problème : un clivage persistant entre le petit monde des spécialistes et des cadres du système pénal, convertis aux idées progressistes, et le reste du personnel carcéral, le public et les législateurs. Sans leur soutien, la réforme, portée à bout de bras par une structure administrative fragilisée par des attaques constantes, ne reste qu'une coquille vide de substance. Le seul avantage de la nouvelle structure centralisée du DCOR semble être d'offrir un bouc émissaire rêvé, le directeur du département, cible de tous les mécontentements. La pression est telle à ce poste qu'E. Mac Dougall démissionne dès 1974, et son adjoint Allen Ault, qui le remplace, part lui aussi deux ans plus tard. Lassé par la réaction du public et des législateurs qui lui reprochent sans cesse d'être responsable de tous les maux²², il préfère aller réformer le système carcéral d'autre État du Sud, le Mississippi, avec moins de moyens, mais un budget réaliste et proportionnel à la population incarcérée (AC, 21 Oct. 1976).

Crise et réalisme pénal : l'art du compromis

- 16 Le successeur de Jimmy Carter, le gouverneur George D. Busbee, participe activement, lui aussi, à la formulation des politiques pénales géorgiennes. Il poursuit ainsi les programmes de modernisation du département, qui devient en 1977 le *Department of Offender Rehabilitation* (DOOR), symbole, selon lui, du changement vers un système « positif et objectif » (Georgia State Crime Commission, 1978, p. 281-282). La mesure centrale de ce nouveau département, désignée sous le nom de *Earned Time System* (ETS), consiste à supprimer les remises de peine automatiques (*good time*) au profit d'une responsabilisation des détenus, qui signent un contrat à leur entrée dans le système, et doivent démontrer leur volonté de changer (*ibid.*). Ces initiatives progressistes lui assurent le soutien de l'État fédéral, qui, après avoir menacé de supprimer ses subventions suite au rapport très sévère de la *U.S. Commission on Civil Rights* (1976), accepte de financer les nouveaux programmes du département (Ga State Crime Commission, 1978). Le gouverneur Busbee adopte cependant une stratégie sensiblement différente de celle de son prédécesseur, en reconnaissant d'emblée le clivage persistant entre les pénologues, et le reste du personnel et de la population géorgienne. Pour ménager les deux clans, il cherche à offrir un compromis entre des politiques pénales conservatrices et progressistes, pourtant contradictoires. Cette démarche se reflète dans le choix, en 1976, du nouveau Directeur du DOOR, David C. Evans, à la fois héritier de l'ancienne génération, avec 38 ans d'expérience dans le système pénal, et de la nouvelle, puisqu'il a travaillé en étroite collaboration avec ses deux prédécesseurs (AC, 11 Oct. 1976).
- 17 Le gouverneur de la conciliation prétend aussi être en mesure de résoudre ce qu'il n'hésite pas à appeler la « crise » des prisons, grâce à sa longue expérience de législateur et ses excellents rapports avec l'Assemblée (AC, Oct. 11 1976). Il fait cependant le choix habile de limiter ce problème à celui de la surpopulation carcérale. L'augmentation de la population incarcérée prend effectivement des proportions alarmantes, en particulier à partir de 1974, où la barre des 10.000 détenus est franchie, pour une capacité totale de 8000 places, rarement dépassée au cours des dix années précédentes (Georgia Department of Corrections 1981). Ce problème n'est pas propre à la Géorgie, mais reste alors proportionnellement inégalé puisque, dès 1977, cet État passe en tête du classement américain, avec 425 détenus pour 100.000 habitants, contre une moyenne nationale de 227 (National Moratorium on State Prison Construction, 1979). En restreignant la crise carcérale à un simple problème statistique, le gouverneur met ainsi de côté la réforme ambitieuse de son prédécesseur, au profit d'une résolution des difficultés matérielles et budgétaires immédiates. Dès le début de son mandat, en 1975, il convainc l'Assemblée d'investir dans la construction de nouvelles prisons (AC, 14 Jan. 1975) mais se voit également contraint de proposer une série de libérations anticipées. Cette seconde option, très controversée, offre la possibilité d'une sortie de crise rapide, sans avoir à solliciter la collaboration de l'Assemblée. La commission indépendante, chargée de sélectionner les candidats potentiels, le *Board of Pardons and Parole*, organise en octobre 1975 la libération de 340 prisonniers (AC²³, 28 Oct. 1975), puis de 94 autres le mois suivant (AC, 14 Nov. 1975). Cette solution de facilité, qui court-circuite la procédure habituelle et ne tient pas compte des recommandations du DCOR ou de la justice, ne va pas, sur le long terme, dans le sens de la lutte menée contre la récidive. Dès le mois de décembre, 7 des anciens détenus libérés sont déjà de retour derrière les barreaux (AC, 19 Dec. 1975) alors

que du côté des forces de l'ordre comme de la justice, tous dénoncent publiquement une politique qualifiée de dangereuse (AC, 30 Oct. 1975).

- 18 Le Directeur du DCOR, Allen Ault, s'insurge lui aussi contre les libérations anticipées et refuse à plusieurs reprises de collaborer avec la commission et de transmettre ses dossiers (AC, 6 Nov 1975); à son sens, le développement de solutions alternatives à l'incarcération apparaît comme la seule option réellement efficace mais aussi envisageable en terme de budget. Les 9 centres de réinsertion (*rehabilitation centers*) ouverts en 1973, et les centres de semi-liberté (*pre-release* ou *work-release centers*), au nombre de 7 en 1976, qui encadrent des détenus placés en liberté conditionnelle ou surveillée travaillant à l'extérieur, réconcilient économie et progressisme, puisqu'ils sont financés en grande partie par les revenus reversés par leurs pensionnaires (Georgia Dept. of Corrections, 1977). Le gouverneur ne manque pas d'apporter lui aussi son soutien à cette initiative. Après plusieurs années de croissance, cependant, leur capacité maximale stagne autour de 780 places en 1976, pour un total de 7238 prisonniers relâchés la même année, et contre 1100 libérations anticipées qui restent la solution privilégiée en temps de crise (Georgia Dept. of Correction, 1976).
- 19 La politique, que nous pourrions qualifier de réaliste, du gouverneur s'accompagne d'un discours pessimiste sur l'étendue de la réforme possible. Il affirme ainsi : « I don't believe there are any miracle workers' or 'quick fix' artists in the field of corrections »²⁴. Pourquoi investir plus dans les prisons, ou même tenter d'améliorer les conditions de détentions si les bases nécessaires à une quelconque amélioration sont absentes ? L'exemple du pénitencier de Reidsville est révélateur du rôle de frein que joue ce type d'argument défaitiste sur toute forme d'investissement dans le système carcéral. Après une série d'émeutes graves, G. Busbee affirme : « I don't think it's humanly possible to prevent murder in prison totally ». Il rajoute ensuite : « I wish that we could rehab them » (AC, 11 Ap. 1978). Il faut tout l'art de persuasion d'un juge fédéral pour convaincre le gouvernement géorgien que la réforme n'est pas totalement inutile et que l'argent investi dans les prisons ne part pas systématiquement en fumée, même s'il faut attendre le début des années 1980 et plus de 50 million de dollars de rénovations pour constater une amélioration réelle (Chilton 1991).
- 20 Les conséquences de la politique du compromis s'avèrent encore plus problématiques dans la pratique, en particulier au pénitencier de Reidsville, sous l'influence directe de la justice fédérale. Les tentatives avortées de déségrégation de la prison, et la remise en question des méthodes autoritaires traditionnelles attisent les tensions au sein de la population incarcérée, mais aussi des différentes catégories de personnel. Le gouffre grandissant entre deux philosophies pénales difficilement réconciliables suscite des rapports de force constants entre les cadres du système, qui tentent de suivre la démarche progressiste encouragée par la justice fédérale, et le reste du personnel, résistant de toutes ses forces au changement. En 1978, par exemple, des représentants élus par l'ensemble des détenus entament des négociations directes avec l'administration pour apaiser les tensions au sein du pénitencier. Inspiré d'autres expériences d'autogestion, l'*Inmate Unity Committee* est dans un premier temps reconnu et encouragé par le directeur de la prison, avant que ce dernier ne soit menacé par les avocats des gardiens qui considèrent que cette initiative porte atteinte à leur autorité. Le comité est alors dissout, et cinq de ses leaders enfermés en cellules d'isolement pour incitation à la révolte (AC, 22 May 1978). Les surveillants n'hésitent pas à employer, à d'autres occasions, des méthodes plus controversées pour se faire entendre. En juillet 1980, par exemple,

pour protester contre l'attitude du nouveau directeur, accusé de collaborer avec la justice fédérale, ils aident quatre condamnés à mort à s'échapper. Ils arrêtent également la distribution gratuite de tabac, un des privilèges les plus appréciés par les détenus, pour les pousser à la révolte (Chilton 1991, p. 63).

- 21 Ces désaccords, manifestés ici de façon particulièrement flagrante, peuvent paraître prévisibles dans le contexte d'une intervention fédérale extérieure, mais leur persistance et leur violence révèlent l'attitude ambivalente du DOOR face aux deux points de vue exprimés. Dans le cas de Reidsville, les hésitations constantes du département apparaissent clairement au travers du ballet interminable des directeurs qui se succèdent à la tête du pénitencier. Leur nomination répond à deux critères récurrents mais jamais concomitants : satisfaire les gardiens de prison et le public, ou aller dans le sens de la réforme et donner raison au juge fédéral, A. Alaimo. Avec une régularité mathématique, un directeur progressiste choisi pour ses qualités de gestionnaire, est remplacé par un directeur issu d'une famille de gardiens, né et élevé au pénitencier, qui a démontré son mérite en gravissant tous les échelons du système. Ainsi Charles H. Balckom succède à Joe Hopper en 1978, avant d'être remplacé par Charles M Montgomery en 1980, lui-même renvoyé au profit de Lanson Newsome en 1982 (Chilton 1991). Si les désaccords persistent ainsi entre deux philosophies pénales opposées, que la détermination des employés du DOOR à soutenir une politique conservatrice, ferme et disciplinaire à l'égard des détenus n'a été en rien ébranlée, quel bilan faut-il tirer de la réforme pénale initiée par le gouverneur Carter ? Faut-il constater l'échec d'une politique centrée autour du détenu et de sa réinsertion, qui n'a jamais réussi à s'enraciner face aux résistances d'un modèle conservateur, ferme et disciplinaire ?
- 22 Pour répondre à ces questions, il est tentant d'essayer de resituer la Géorgie dans la l'histoire pénale telle qu'elle est décrite par les sociologues David Garland ou Michael Tonry. Au premier abord, elle semble avoir échappé à toute forme de progressisme, comme si la transition s'était opérée simplement entre un modèle pénal disciplinaire traditionnel et un modèle ultra-répressif, encore plus conservateur. Mais, comme nous l'avons vu, l'influence de la théorie pénale moderne s'est bien fait sentir dans cet État, à partir de 1971, et de la série de réformes portées par Ellis Mac Dougall, en rupture avec les pratiques pénales traditionnelle. Faut-il pour autant conclure que la Géorgie n'a qu'un peu de retard, car l'institutionnalisation et la modernisation du champ carcéral, poussé par l'intervention fédérale, s'est heurtée à de très fortes résistances locales ?
- 23 Cette démarche normalisatrice qui consiste à vouloir replacer les politiques carcérales d'un État dans une typologie établie peut paraître accessoire. Mais dans le champ pénal, cette interrogation sous tend tous les jugements extérieurs portés sur le système carcéral. Prenons l'exemple de deux témoignages datant de 1979, le premier d'un spécialiste canadien²⁵, et le second d'un élu et d'un cadre de l'administration pénale de l'État de Washington²⁶. Bien qu'il s'agisse de visites officielles, et non d'enquêtes approfondies d'un organisme indépendant, leurs conclusions semblent révélatrices de la confusion que peuvent générer les politiques pénales géorgiennes, mélangeant sans complexe des éléments conservateurs, traditionnels et progressistes. Deux images contradictoires se dégagent de ces descriptions : celle d'un État modèle, exemple national de réussite suscitant l'envie du Solliciteur Général canadien, et celle d'un État profondément rétrograde, ou, pour reprendre les mots du directeur adjoint de l'administration pénale de l'État de Washington : « Georgia is still in the dark ages, as far as corrections are concerned ». Plus étonnant encore : dans les deux cas, les mêmes arguments sont repris :

la discipline de fer, et le travail des prisonniers, obligatoire et non rémunéré. Si la Géorgie est loin de l'image des chaînes de forçats, comme le remarquent les observateurs, le travail, et en particulier le travail dans les champs ou sur les routes, reste la principale stratégie de réinsertion, et parfois la seule forme d'occupation pour les détenus, comblant ainsi le manque de programmes éducatifs substantiels.

- 24 Comme le montre cet exemple, l'histoire pénale de la Géorgie ne peut être pensée en simple termes de conservatisme ou de progressisme, ou même d'alternance entre deux conceptions de la peine, l'une rétributive, et l'autre orientée vers la réinsertion du condamné. Dans cet État du Sud, les anciennes modalités de la peine sont réinterprétées et sans cesse recyclées pour être remises au goût du jour, montrant ainsi comment différentes idéologies contradictoires et différents discours peuvent coexister dans la formulation d'une politique pénale. Perçu tour à tour comme arriéré ou avant-gardiste par des observateurs extérieurs déterminés à le situer par rapport à une norme, et victime de stéréotypes persistants, le système carcéral géorgien illustre parfaitement l'idée mise en avant par Michel Foucault dans *Surveiller et Punir* (1975, p.308). L'histoire de l'emprisonnement ne peut être réduite à une chronologie trop sage, où se succèderaient succès et échecs, elle doit être pensée en terme de télescopes constants, pas seulement, comme les analyses le soulignent souvent, entre philosophie pénale et pratiques carcérales, mais aussi entre des idéologies concurrentes et contradictoires.

BIBLIOGRAPHIE

Sources internet

U.S. Bureau of Justice Statistics : <http://ojp.usdoj.gov/bjs/>

Ouvrages cités

Beckett, Katherine, and Theodore Sasson. 2000. *The Politics of Injustice : Crime and Punishment in America*. (Thousand Oaks, Calif.: Pine Forge Press.).

Blomberg, Thomas G., and Karol Lucken. 2000. *American Penology: A History of Control*. (New York : Aldine de Gruyter).

Robert E. Burns. 1932. *I Am a Fugitive from a Georgia Chain Gang!* (New York: Grosset and Dunlap; reprint, Athens: University of Georgia Press, 1997).

Chilton, Bradley Stewart. 1991. *Prisons under the Gavel : The Federal Court Takeover of Georgia Prisons*. (Columbus: Ohio State University Press).

Cochran, Augustus B. III. 2001. *Democracy Heading South: National Politics in the Shadow of Dixie*. (Lawrence: University Press of Kansas).

- DiIulio, John J. 1990. *Courts, Corrections, and the Constitution : The Impact of Judicial Intervention on Prisons and Jails*. (New York: Oxford University Press).
- Garland, David. 2001. *The Culture of Control : Crime and Social Order in Contemporary Society*. (Chicago: University of Chicago Press)
- Fleischmann, Arnold, and Carol Pierannunzi. 1997. *Politics in Georgia*. (Athens: University of Georgia Press)
- Foucault, Michel. 1975. *Surveiller et Punir*. (Paris : Gallimard).
- Henderson, Harold P., and Gary L. Roberts. 1988. *Georgia Governors in an Age of Change : From Ellis Arnall to George Busbee*. (Athens: University of Georgia Press).
- Lichtenstein, Alexander C. 1996. *Twice the Work of Free Labor : The Political Economy of Convict Labor in the New South*, The Haymarket Series. (London ; New York: Verso)
- Myers, Martha A. 1998. *Race, Labor, and Punishment in the New South, History of Crime and Criminal Justice Series*. (Columbus: Ohio State University Press)

Articles cités

- Clendinen, Dudley. 'Prison Crowding in South Leads to Tests of Other Punishments.' *The New York Times*, 18 Dec. 1985.
- Lichtenstein, Alexander C. 'The Private and the Public in Penal History : A Commentary on Zimring and Tonry.' *Punishment Society*, in Volume 3, p.189-196, 2001.
- Tonry, Michael. 'Why Are U.S. Incarceration Rates so High ?' *Crime and Delinquency*, in Volume 45 (4), Sage, oct. 1999.
- Wacquant, Loïc. 'The Great Carceral Leap Backward : Imprisonment in America from Nixon to Clinton.' in John Pratt (ed.). 2005. *The New Punitiveness : Current Trends, Theories, Perspectives*. pp. 3-26 (London : Willan)

Articles de la presse locale (par ordre chronologique)

- 'How the Big Reform Began.' *Atlanta Constitution*, Jan 16 1972: 18A.
- Editorial. *Atlanta Constitution*, 8 Jan 1974.
- 'Carter Asks More Probation.' *Atlanta Constitution*, 8 Feb 1974 : 15A
- 'Work Camps Still Deserve a Bad Name.' *Atlanta Constitution*, 31 Mar. 1974 : 1A +
- 'Expansion Needed, \$10-\$20 Million Urged for Prisons.' *Atlanta Constitution*, 18 Oct. 1974: 6A +
- '\$2 Million More Voted For Prisons.' *Atlanta Constitution*, 14 Jan 1975 : 6A.
- '340 Inmates Are Set Free at Jammed State Prisons.' *Atlanta Constitution*, 28 Oct. 1975: 1A+
- 'Georgia Sheriffs and DAs Criticize Release of Prisoners.' *Atlanta Constitution*, 30 Oct. 1975: 6A.
- 'Early Prisoner Release no Solution, Ault Says.' *Atlanta Constitution*, 6 Nov. 1975 : A10.
- '96 More Inmates Released by State Since October 27.' *Atlanta Constitution*, 14 Nov. 1975: 3A.
- 'Seven Early-Release Inmates Are Back in Jail.' *Atlanta Constitution*, 19 Dec. 1975 : 2A.
- 'Busbee Puts a Package Together.' *Atlanta Constitution*, 30 Jan. 1976 : 4A.

'The Time-Bomb of Georgia Prisons.' *Atlanta Constitution*, 15 Feb. 1976 : A27.

'A Prison «Crisis» - Busbee.' *Atlanta Constitution*, 11 Oct. 1976: 10A.

'Head of Penal System is Expected to Resign.' *Atlanta Constitution*, 21 Oct. 1976: 1 A+

'David C Evans Commissioner of DOR.' *Atlanta Constitution*, 10 Nov. 1976 : A7.

'Inmate Government.' ' *Atlanta Constitution*, 22 May 1978: C1+.

Rapports cités

Clearinghouse on Georgia Prisons and Jails. 1974. 'Georgia Prisons Revisited.' (Atlanta : ACLU Foundation of Georgia).

Georgia Advisory Committee to the U.S. Commission on Civil Rights. 1976. 'Georgia Prisons.'

Georgia Department of Corrections. 1972. 'Progress Report from Commissioner Ellis Mc Dougall, to Governor Jimmy Carter, January 71 - December 72'. (Atlanta: Georgia Department of Corrections).

Georgia Dept. of Corrections. 1973. Annual Report. (Atlanta: Georgia Department of Corrections).

Georgia Dept. of Corrections. 1977. Annual Report. (Atlanta: Georgia Department of Corrections).

Georgia Dept. of Corrections. 1981. Annual Report. (Atlanta: Georgia Department of Corrections).

Georgia State Crime Commission. 1978. Georgia's Criminal Justice System 1975-1976 : An Overview of State/Local Resources and Considerations. (Atlanta: The Commission).

Progress Report from Commissioner Ellis Mc Dougall, to Governor Jimmy Carter, January 71 - December 72. 1972. (Atlanta: Georgia Department of Corrections).

UGA Institute of Government. 1968. Report of Georgia Prison Facilities Study. (Athens : University of Georgia).

NOTES

1. Le chiffre exact, au 30 juin 2006, qui inclut les personnes incarcérées en prison ou en maison d'arrêt (jail), est de 2 258 983 prisonniers, soit 750 détenus pour 100 000 habitants, loin devant la Russie (628), ou la France (85). A cela s'ajoutent les personnes en liberté surveillée ou conditionnelle, soit au total 1 Américain adulte sur 31. (U.S. Bureau of Justice Statistics).

2. En effet le taux de criminalité s'est stabilisé dans les années 1980 avant de diminuer. En 1996, le taux de criminalité a diminué de 25 % par rapport à la fin des années 1980. Les crimes violents, sont 20 % moins nombreux en 1997 qu'en 1991, et les vols et dégradations en baisse de 16,1 %. Entre 1991 et 1997, le nombre de meurtres baisse de 30,6 %, les viols de 15,1 %, les cambriolages de 31,8 % et les violences avec voies de fait de 11,8% (Tonry 1999 ; U.S. Bureau of Justice Statistics).

3. Citons ici les ouvrages de David Garland (2001), Katherine Beckett et Theodore Sasson (2000) ainsi qu'un article récent de Loïc Wacquant (2005). Les sources sur ce sujet sont nombreuses et pourraient être l'objet d'un article à part entière, mais nous nous limiterons ici à ces trois travaux qui eux-mêmes synthétisent une bonne partie de la littérature traitant de ce sujet.

4. Se référer en particulier au chapitre 2 de l'ouvrage de D. Garland « Modern Criminal Justice and the Penal-Welfare State » (pp27-51).

5. Cette théorie qui s'autoproclamait « moderne » est aussi désignée aujourd'hui sous le nom de *penal welfarism*.

6. En 2006, sur un total de 2.258.983 prisonniers, 190.844, soit 8,4 % étaient enfermés dans des établissements fédéraux (U.S. Bureau of Justice Statistics). En vertu de l'Article III, Section 2 de la Constitution américaine, la juridiction fédérale est très limitée puisqu'en dehors des cas impliquant la marine, les ambassadeurs, les ministres, et les consuls, elle n'inclut que les infractions commises par des particuliers mettant en causes des lois fédérales, les affaires dont les États sont partie, et les différends entre citoyens de différents États.

7. David Garland (2001), par exemple, choisi de traiter à la fois la Grande Bretagne et les États Unis, et se justifie ainsi dans la préface de son ouvrage :

« Any book-length examination of the USA and the UK – two large, more or less federated unions, with a multiplicity of distinct legal systems operating within their national territories – will involve an uncomfortable degree of simplification. My excuse for imposing errors of omission and overstatement upon the reader, (...) is that such an analysis allows me to get at structural patterns that are not otherwise available to inspection. »

8. Pour ne citer qu'un exemple de cette affirmation, qui fait figure de lieu commun aux États-Unis, Augustus B. Cochran (2001, p.19), dans l'introduction de son ouvrage sur l'influence grandissante du Sud sur les institutions politiques américaines, présente le conservatisme sudiste en matière pénale comme une caractéristique régionale persistante, au même titre que le conservatisme politique traditionnel.

9. Citons ici un article du *New York Times* (Dec. 18, 1985) qui met en avant le rôle de leader de la Géorgie en matière de politiques pénales. Le journaliste interviewe Mark D. Corrigan, directeur du *National Institute for Sentencing Alternatives*, qui affirme : « Georgia led the way, and the most common new program spreading accross the South and the nation is modeled on the Georgia program of intensive supervision. »

10. Le pénitencier (Georgia State Prison ou GSP), construit en 1933 sous l'impulsion de l'État fédéral, est conçu comme une institution financièrement indépendante dérivant ses revenus d'une large exploitation agricole cultivée par les détenus. (Chilton 1991 pp 16-20).

11. En 1971 sur 8650 prisonniers (Georgia. Dept. of Corrections 1981, p. 86), 2500 en moyenne sont détenus à Reidsville (Chilton 1991, pp 16-20) et plus de 3000 dans des camps de travail (AC, 31 Mar. 1974).

12. Les informations concernant cette réorganisation sont dérivées des coupures de presses et de documents conservés dans les archives du département (Georgia Department of Corrections, Commissioner's General Subject Files, RG 78-1-3, Box 1, Georgia Archives.), en particulier le rapport d'Ellis Mac Dougall au gouverneur ("Progress Report from Commissioner Ellis Mc Dougall, to Governor Jimmy Carter, January 71 - December 72"), ainsi que d'un article du quotidien AC (Jan 16 1972)

13. Ellis Mac Dougall tient tout particulièrement à remplacer les anciens directeurs, qui n'ont pas de formation académique et sont de purs produits du système carcéral dont ils ont monté tous les échelons, par des éléments nouveaux qui n'iront pas à l'encontre de ses réformes. Ce processus de professionnalisation apparaît nettement à travers l'évolution du niveau d'éducation : en 1971, sur 15 directeurs de prison, un seul a fait des études supérieures ; deux années plus tard, ils sont 12. Le département annonce également, non sans fierté, la présence de 7 % de Docteurs, soit 1 directeur. (Georgia. Dept. of Corrections, 1973)

14. Les premiers centres de réinsertion (*rehabilitation centers*) sont créés en 1970 pour les détenus en fin de peine. En 1973, 343 places sont disponibles dans 9 centres. (Georgia. Dept. of Corrections 1973)

15. Après la guerre de Sécession, le pénitencier étant détruit, les prisonniers sont loués au plus offrant pour des périodes de 5 à 20 ans renouvelables, en général pour des travaux pénibles: c'est le système du bail (*lease system*). En 1908, dans un souci de réforme, les criminels sont repris en

charge par l'État qui les envoie dans de petits camps de travail gérés par les comtés. Les fameuses chaînes de forçats (*chain gang*) travaillent à l'entretien des routes. (Lichtenstein 1996 ; Myers, 1998, pp12-33)

16. Citons notamment le programme 16.4 « Unifying Correctional Program » du *National Advisory Committee on Corrections Standards*.

17. La restructuration des systèmes carcéraux amène la création de *Department of Corrections* dans la plupart des États américains, entre 1960 et 1980. Dans le Sud, la Géorgie est précédée par l'Arkansas en 1968 et suivie par la Caroline du Nord et la Virginie en 1974.

18. Alors que les détenus étaient traités jusque là comme des esclaves de l'État («slave of the State » selon l'expression de la décision *Rufin v. Commonwealth*, 1871) soumis au bon vouloir des directeurs de prisons, leurs revendications commencent à être entendues au début des années 1960, au même titre que celles des autres minorités opprimées (Blomberg 2000, pp 133-152).

19. L'intervention de la justice fédérale commence dans les États du Sud, montrés du doigt pour leur retard en matière pénale ; elle s'étend au cours des deux décennies suivantes à plus de 40 États, et entraîne un remodelage complet de tous les aspects de la vie carcérale américaine (DiIulio 1990, p 12-13).

20. Source: coupures de presses recueillies par Ellis MacDougall, Georgia Department of Corrections, Commissioner's General Subject Files, RG 78-1-3, Box 1, Georgia Archives

21. Citons ici le constat fait par la *U.S. Commission on Civil Rights* : « The legislature allocated insufficient funds for proper facility maintenance. As a result, many of the prisons are antiquated, overcrowded and understaffed. »(Georgia Advisory Committee 1976, p.1)

22. En conclusion d'un discours prononcé en septembre 1976, il rajoute à la main sur la dernière page de son texte: « Tired of Public + some members of legislature holding me responsible for crime Especially when I present *realistic* budgets, I am treated like a criminal. »(The Council of State Governments, Southern Leg Conference, Fiscal Affaires and Gov Operations Committee, Dallas, Texas, sept 29, 1976 ; Georgia Department of Corrections, Commissioner's General Subject Files, RG 78-1-3, Box 7, Georgia Archives)

23. L'abréviation AC sera utilisé pour désigner le journal local l'*Atlanta Constitution*.

24. Busbee : Statement by Busbee regarding appointment to DOR, Nov 11, 1974, Georgia Department of Corrections, Commissioner's General Subject Files, RG 78-1-3, Box 1, Georgia Archives.

25. Letter from Solliciteur Général, Canada, Pénitenciers, June 27, 1979, G A Pinder to Evans, Georgia Department of Corrections, Commissioner's General Subject Files, RG 78-1-3, Box 15, Georgia Archives.

26. Témoignage rapporté dans un article conservé par le Directeur du DOOR dans ses archives. Layton, Mike. 'Georgia's Cheap Prisons on Their Minds.' *Seattle Post-Intelligence*, 27 Dec. 1979 : A4. Georgia Department of Corrections, Commissioner's General Subject Files, RG 78-1-3, Box 19, Georgia Archives.

RÉSUMÉS

The American penal history is often described as a series of alternating retributive and reformatory periods, the last example being the decline of the rehabilitative ideal and of the penal-welfare model in the 1970s, followed by a strong re-emergence of punitive sanctions and

expressive justice. Taking the example of the Georgia prison system, this paper illustrates the fact that penal policies and practices do not follow such a clear pattern but are in fact the result of a constant struggle between two opposite conceptions of punishment, therefore showing that, even in a very conservative Southern State, Michel Foucault's claim that reform is contemporary with prison itself still holds true.

INDEX

Mots-clés : États-Unis, États du Sud, Géorgie, prison, réforme pénale, politique pénale, pratiques pénales, administration carcérale, intervention fédérale, conservatisme

Keywords : United States, Southern States, Georgia, penal Reform, penal policy, penal practice, prison administration, federal intervention, conservatism

AUTEUR

AURORE PORTET

Aurore Portet est doctorante à Lyon 2 et ATER à Lyon 3