



HAL
open science

**La justice à l'épreuve de la nouvelle gestion publique.
Une sociologie de la gestionnarisation des organisations
publiques**
Cécile Vigour

► **To cite this version:**

Cécile Vigour. La justice à l'épreuve de la nouvelle gestion publique. Une sociologie de la gestionnarisation des organisations publiques. Sociologie. Sciences Po Paris, 2019. tel-04682330

HAL Id: tel-04682330

<https://shs.hal.science/tel-04682330v1>

Submitted on 30 Aug 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La justice à l'épreuve de la nouvelle gestion publique

Une sociologie de la gestionnarisation des organisations publiques

Tome 2 - Manuscrit original
présenté en vue de l'obtention de
l'habilitation à diriger des recherches en science politique
Sciences Po, Paris

le 16 décembre 2019

Cécile Vigour

Chargée de recherches au CNRS
(Sciences Po Bordeaux, Centre Émile Durkheim)

Jury :

Philippe Bezes, Directeur de recherche, CNRS, Sciences Po, Centre d'études européennes et de politique comparée, garant et rapporteur

Valérie Boussard, Professeure des Universités, Université Paris-Nanterre, laboratoire Institutions et dynamiques historiques de l'économie et de la société

Anne-Cécile Douillet, Professeure des Universités, Université de Lille, Centre d'études et de recherches administratives, politiques et sociales, rapporteure

Dan Kaminski, Professeur ordinaire, Université catholique de Louvain, Centre de recherche interdisciplinaire sur la déviance et la pénalité

Jacques de Maillard, Professeur des Universités, Université de Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines, Centre de recherche sociologique sur le droit et les institutions pénales, rapporteur

Christine Musselin, Directrice de recherche, CNRS, Sciences Po, Centre de sociologie des organisations

Table des matières

Remerciements	11
Liste des sigles et abréviations	13
Glossaire des termes judiciaires	14
Introduction - Appréhender dans leur pluralité	15
les voies de gestionnarisation des organisations publiques	15
1. La justice aux prises avec la gestionnarisation	16
1.1. À la croisée de dynamiques internes et extérieures à la justice, <i>bottom up</i> et <i>top down</i> , les initiatives plurielles des professionnels du droit	16
1.2. L'inscription de la justice dans les réformes de l'État	17
1.3. Des enjeux multiples	20
2. Une sociologie de la gestionnarisation des organisations publiques	22
2.1. Distinguer autonomie et hétéronomie, action et contrôle	23
2.2. Étudier les voies plurielles de gestionnarisation	24
Tableau 1 - Instruments gestionnaires, autonomie et hétéronomie (réflexion initiale)	26
Tableau 2 - Pluralité des voies de gestionnarisation dans les chantiers judiciaires emblématiques ..	30
3. Une démarche qualitative et comparative	31
3. 1. Comparer les instruments d'action publique, mettre en regard la justice vis-à-vis d'autres organisations publiques	31
Tableau 3 - Pluralité des logiques comparatives à l'œuvre au fil des chapitres	32
3. 2. Coupler l'étude de la fabrique des instruments, et celle des pratiques des acteurs	33
Encadré 1 – Présentation des enquêtes, et des tribunaux et cours étudiés	35
3.3. Regard réflexif sur une enquête au long cours	37
4. Une démonstration en sept chapitres	38
Chapitre 1 - Entre autonomie et hétéronomie : les voies plurielles de gestionnarisation dans les organisations publiques	43
I. Des approches globalisantes des changements gestionnaires	43
I.1. Des analyses trop globales en termes de référentiel	44
I.2. Des dynamiques de gestionnarisation insuffisamment différenciées	45
II. NMP et professions : une autonomie contestée, selon des approches sectorielles insuffisamment précises	47
II.1. L'autonomie en questions face aux réformes NMP	47
II.1.1. L'autonomie proclamée des professions	48
II.1.2. Une autonomie percutée par le NMP	50
II.1.3. Des professions sous le joug du NMP ?	52
II.2. Une insuffisante caractérisation de l'autonomie/ hétéronomie des instruments	53
II.2.1. Différentes formes de contrôle, effets différenciés sur l'autonomie professionnelle.....	53
Tableau 4 - Cadre du contrôle développé par Ouchi (cf. Ouchi, 1979, 1980 ; Collin, 1990).....	55
II.2.2. Multidimensionnalité de l'autonomie	56
II.3. Et une analyse insuffisante des porteurs d'instruments gestionnaires et de la redistribution du pouvoir dans les groupes professionnels	57
II.3.1. Le rôle sous-estimé des acteurs du <i>policy transfer</i> et intermédiaires	57
II.3.2. Des différenciations internes accrues qu'il faut analyser	60
III. Une coercition accrue, mais sous quelles formes ?	63
III.1. Multidimensionnalité des mécanismes d'accountability	63

III.2. Déplacement et extension des modalités de contrôle	64
III.3. Mais effets contrastés des mécanismes de coercition	65
III.4. De fortes variations plutôt qu'un même « esprit managérial de contrôle » qu'il faut savoir décomposer	67
IV. Penser l'articulation entre autonomie et hétéronomie d'action et de contrôle	68
IV.1. La matrice d'analyse proposée	68
Tableau 5 - Cadrage général par la distinction entre autonomie et hétéronomie d'action et de contrôle.....	68
Schéma 1 - Espaces des concepts et courants qualifiant l'autonomie ou l'hétéronomie de l'action et du contrôle.....	70
IV.2. Les voies plurielles de la gestionnarisation	71
IV.3. Au-delà de l'étude précise des dispositifs gestionnaires, analyser les instruments d'action publique, leur genèse et leur éventuel transfert	73
Conclusion	74
Schéma 2 - Instruments gestionnaires dans l'espace autonomie et hétéronomie du contrôle et de l'action	75
Chapitre 2 - L'organisation judiciaire sous tensions et ses régulations autonomes. Des temporalités plurielles et de leur rationalisation	77
Introduction - Une transformation de la régulation des temporalités révélatrice de déplacements dans les rapports de pouvoir	77
Schéma 3 - Transformation des régulations des temporalités dans la justice : facteurs, instruments et effets.....	82
I. La régulation des flux au pénal : exigences politiques et instruments gestionnaires et juridiques	83
1. Diversification des voies processuelles et des alternatives aux poursuites	83
2. Le traitement en temps réel, « une course contre la montre »	86
3. Les schémas d'orientation, déclinaisons locales de la politique pénale	87
4. Les barèmes, entre « réflexe » et individualisation	89
Schéma 4 - La régulation des flux au pénal : exigences politiques et instruments gestionnaires et juridiques.....	92
II. Une régulation moins contrainte au civil et au siège	93
1. Une attention permanente à trois moments cruciaux de l'activité civile	93
2. Repenser l'organisation du travail : un « management » plus ou moins directif	95
a. Être attentif aux interdépendances : une analyse en termes de « chaîne » judiciaire.....	96
b. Les redéploiements de personnels.....	96
c. Une gestion différenciée des dossiers	98
3. Rationaliser certaines pratiques de travail	99
3.1. Les instruments de standardisation des réquisitions et décisions	99
a. Les trames de décision : célérité vs. standardisation ?	100
b. Les recueils de décision : rapidité, sécurité juridique et homogénéisation de la jurisprudence ..	102
c. Les barèmes destinés aux juges civils, entre célérité, équité et rééquilibrage des rapports sociaux de classe et de genre ?.....	102
3.2. La dématérialisation des échanges avec les avocats et services enquêteurs	103
4. Réduire les jeux avec le temps des parties et avocats	104
a. Favoriser un rôle plus actif des parties.....	105
b. Conclure des protocoles avec les partenaires de la justice, tout en préservant des marges de manœuvre.....	106

III. Des moyens d'action très contraints au greffe.....	108
1. <i>Des contraintes organisationnelles structurantes : sous-effectif chronique et organisation dépendante des compétences individuelles.....</i>	<i>108</i>
2. <i>Les moyens d'action du greffe : priorité au courrier et gestion différenciée des délais.....</i>	<i>110</i>
3. <i>Des réorganisations au gré des contraintes plus que par anticipation ?.....</i>	<i>111</i>
4. <i>Les transformations des métiers des magistrats et greffiers.....</i>	<i>112</i>
IV. La diversification et l'accélération des temps judiciaires, à quel prix ?.....	114
1. <i>Les paradoxes de l'accélération. Productivité accrue et moindre célérité de la justice.....</i>	<i>114</i>
Tableau 6 - Nombre d'affaires civiles traitées par magistrat du siège (2006-16).....	115
2. <i>Une graduation des réponses pénales qui renforce les sanctions.....</i>	<i>115</i>
3. <i>Une détérioration de la qualité de la justice ?.....</i>	<i>116</i>
4. <i>Modulation, délais d'exécution et sens des peines.....</i>	<i>118</i>
5. <i>Extension des prérogatives du parquet, au détriment du siège.....</i>	<i>119</i>
6. <i>Une justice à deux vitesses selon le type de délinquances.....</i>	<i>121</i>
Conclusion.....	122
Chapitre 3 - Genèse et usages multi-niveaux des indicateurs.....	125
I. Genèse et variabilité des indicateurs de performance.....	127
I. 1. <i>Des statistiques d'activité aux indicateurs de « performance » : une inflexion antérieure à la LOLF.....</i>	<i>128</i>
1.1. La reprise d'indicateurs prégnants, antérieurs à la LOLF.....	128
Tableau 7 - Des indicateurs LOLF plus anciens : focale sur les plus importants.....	129
a. Délais et stocks, jauges du fonctionnement global d'une juridiction.....	129
b. Les ratios en matière pénale et d'exécution des peines, révélateurs d'une logique d' <i>accountability</i>	130
1.2. Le tournant de la LOLF : ratios de productivité et de coûts.....	131
Tableau 8 - Principaux indicateurs conçus dans le cadre de la LOLF.....	131
I. 2. <i>Indicateurs LOLF : stabilité des indicateurs prégnants en juridiction, volatilité des indicateurs « périphériques ».....</i>	<i>133</i>
Tableau 9 - Évolution des indicateurs LOLF des services judiciaires (2006-2018).....	134
2.1. Des dynamiques communes à d'autres missions de l'État.....	137
2.2. Des problématiques plus spécifiques à la justice.....	138
2.3. L'inégale réappropriation d'indicateurs standards au niveau international.....	139
II. Usages et rationalités différenciés des indicateurs.....	141
II.1. <i>La prévalence du politique et de l'affichage de ses priorités.....</i>	<i>141</i>
Tableau 10 - Évolution des « objectifs et indicateurs les plus représentatifs de la mission Justice » (2010-2018).....	142
1.1. Les indicateurs, signaux de priorités politiques qui orientent les politiques locales de justice.....	143
1.2. Des faits difficiles à mesurer et politiquement sensibles.....	144
Tableau 11 - Taux de mise à exécution.....	144
Tableau 12 - Taux de mise à exécution.....	145
II.2. <i>L'infocentre Pharos, outil de comparaison.....</i>	<i>145</i>
2.1. Dialogues et contrôles de gestion : « on veut que vous fassiez mieux l'année prochaine ».....	146
2.2. Des contrats d'objectifs à un accompagnement personnalisé des juridictions.....	149
2.3. Différents modes de quantification en conflit à la Chancellerie.....	151
II.3. <i>Mesurer la charge de travail des magistrats : objectiver l'allocation des moyens et renforcer la pertinence des ratios de performance.....</i>	<i>153</i>
III. L'articulation local/ régional/ national dans le gouvernement par les indicateurs.....	154

III.1. Un gouvernement par les indicateurs indéniable au parquet, assez présent au siège....	155
1.1. Des objectifs quantifiés systématiques au parquet.....	155
1.2. Au siège, des objectifs quantifiés plus rares et parfois concertés	156
Tableau 13 - Diversité, réversibilité, mais progression d'un pilotage par les indicateurs au siège .	157
1.3. Les tableaux de bord ou de suivi de l'activité comme outil de pilotage.....	158
Tableau 14 - Tableau de bord du TGI de prov-F	159
III.2. Des indicateurs nationaux aux effets locaux contrastés.....	160
2.1. Des indicateurs LOLF aux effets locaux mineurs, à l'exception majeure de l'allocation de personnels.....	160
2.2. Un pilotage local grâce à des indicateurs <i>ad hoc</i>	160
a. Le manque de finesse des indicateurs nationaux pour le pilotage des juridictions, et l'élaboration d'indicateurs locaux	160
b. Les statistiques comme appui au diagnostic et à la décision, et instrument de contrôle	162
IV. Les effets des transformations des modes de gouvernement de la justice sur la gestion des juridictions et les politiques judiciaires.....	163
IV.1. Une hétéronomie croissante du contrôle et de l'action.....	163
1.1. Une sensibilisation accrue des professionnels du droit à « la culture de gestion ».....	164
a. Une perception inégale des enjeux liés au chiffrage de l'activité judiciaire.....	164
b. Une sensibilisation indéniable, bien qu'inégale, à la « culture de gestion ».....	165
c. Une double responsabilité organisationnelle et « culturelle » des chefs de juridiction	166
1.2. Rôle accru de nouveaux experts et mise en cause de la bureaucratie professionnelle.....	167
IV.2. Les risques liés à la prévalence d'une évaluation quantitative.....	167
2.1. « Faire du chiffre » : améliorer les indicateurs plutôt que l'activité	168
a. La tentation de « faire du chiffre »	168
b. Des chiffres sujets à caution.....	170
2.2. La quantité au détriment de la qualité ?	171
2.3. Des choix organisationnels aux choix juridictionnels	173
Conclusion : des politiques du chiffre	174
Chapitre 4 - La rationalisation budgétaire à l'œuvre.....	177
I. Des choix politiques qui contraignent l'activité judiciaire	178
1. Des arbitrages défavorables aux services judiciaires, comparativement à l'Administration pénitentiaire.....	179
1.1. Un accroissement volontariste du budget de la mission Justice	179
Graphique 1 - Budget de la justice en pourcentage du budget de l'État et du PIB.....	180
Graphique 2 – Évolution comparée du budget de l'État, du budget de la justice et du PIB (2001-2017, base 100 en 2001)	181
1.2. Au détriment des services judiciaires.....	182
Graphique 3 - Répartition du budget 2017 de la mission Justice (8,5 milliards d'euros)	183
1.3. L'infléchissement politique de l'allocation des moyens à un niveau plus méso	183
a. Choix politiques et contraintes budgétaires	183
b. Le brouillage de l'effet des clivages partisans par l'empilement des dispositifs.....	185
Graphique 4 – Aide juridictionnelle : dépenses effectives et admissions en millions (d'euros)	186
2. Dans le contexte d'une augmentation de l'activité judiciaire.....	186
2.1. La croissance de l'activité judiciaire, pour partie seulement effet de choix politiques	186
2.2. La très forte augmentation des frais de justice et la faiblesse corolaire des dépenses d'équipement.....	187
Encadré 2 – Les frais de justice, majoritairement engagés en matière pénale.....	188

a. De la tension à l'« insoutenabilité » budgétaire.....	188
Graphique 5 – Évolution des frais de justice depuis 1996.....	189
b. Un autre choix politique : généraliser certains frais de justice	190
c. La pertinence discutée d'une mise sous pression budgétaire.....	191
3. Un budget très contraint.....	192
3.1. Le poids des dépenses en personnel.....	192
Graphique 6 - Principales dépenses par programme de la mission Justice en 2017.....	193
3.2. Une incidence forte des restrictions budgétaires sur les dépenses d'investissement et d'équipement.....	193
Encadré 3 – Extrait du BOP Fonctionnement 2011 de la cour d'appel A.....	195
II. L'accentuation de la reconcentration des pratiques budgétaires.....	195
1. Les changements dans la répartition des pouvoirs budgétaires.....	195
1.1. La consolidation des acteurs transversaux	195
1.2. La cour d'appel et les SAR, niveau de gestion déconcentré pertinent.....	196
Encadré 4 – Les différents pouvoirs budgétaires et fonctions financières en juridictions.....	197
1.3. Les plates-formes interrégionales, une reconcentration contestée.....	198
1.4. Un arbitrage à un niveau méso qui rogne les autonomies.....	200
2. Une gouvernance par la mise sous pression budgétaire ?.....	201
2.1. La reprise du fléchage des crédits	201
2.2. Le fractionnement des crédits	202
2.3. La recherche d'économies et la généralisation des marchés publics.....	203
2.4. Les effets non prévus qui en résultent.....	205
Encadré 5 – Une gestion plus « chaotique » des frais de justice depuis 2006 : les contraintes générées par la LOLF.....	205
III. Groupes professionnels, exercice de la justice et contraintes budgétaires.....	206
1. L'appropriation de l'autonomie gestionnaire au service de l'indépendance de la justice : la rhétorique de certains chefs de cour	207
2. L'intériorisation des coûts dans l'activité judiciaire.....	209
2.1. Les effets sur les modes d'organisation du travail et d'orientation en juridiction.....	209
2.2. Les effets des contraintes budgétaires sur les décisions judiciaires.....	210
3. La débrouille face aux contraintes budgétaires.....	213
Conclusion – Reconcentration et intériorisation progressive des contraintes gestionnaires ..	214

Chapitre 5 - Un changement sous contrôle. Normes ISO 9001 et certification dans la justice	217
Encadré 6 – Le protocole d'enquête	218
I. Enjeux de légitimation et recherche d'efficience.....	219
1. Une quête d'efficience marquée par la réorganisation préalable du bureau en interne	219
2. La certification comme réponse à la recherche de légitimation et d'efficience	220
II. Des règles autoproduites et peu contraignantes ?.....	223
Schéma 5 - La formalisation de l'organisation du bureau en cinq processus	224
1. L'introduction de la mesure.....	225
Encadré 7 - Le tableau central du bureau, « un apport formidable à la vie du bureau ! »	226
Encadré 8 - L'introduction d'enquêtes de satisfaction.....	227
2. Des règles largement auto-produites.....	228
3. Des règles à la fois contraintes et ressources.....	229
3.1. Obligation de rendre des comptes et transparence.....	229
3.2. De nouvelles ressources pour gérer la charge de travail.....	230

3.3. La formation, en situation, à l'accompagnement du changement.....	232
III. Tensions et limites de la norme	233
1. <i>Le risque d'un formalisme et d'une bureaucratisation accrus</i>	234
2. <i>Enjeux de pouvoir et appropriation différenciée de la démarche</i>	234
3. <i>Les tensions entre différentes injonctions, entre « écoute clients » et mission de contrôle</i>	235
4. <i>Trois apories liées à l'organisation interne du ministère</i>	236
IV. Dynamiques de changement et transfert.....	237
1. <i>Des expériences et des entrepreneurs d'innovation isolés ?</i>	237
1.1. Expériences dispersées et dynamique « boule de neige ».....	237
1.2. Les retours sur expérience.....	238
2. <i>Mécanismes d' enrôlement et acteurs promoteurs de ces dispositifs</i>	239
3. <i>La diffusion des démarches qualité à la confluence de trois isomorphismes</i>	241
4. <i>Des réappropriations de « projet qualité » en juridiction</i>	242
4.1. Réorganisation de la chambre et charte qualité avec les avocats.....	243
4.2. Des réappropriations plus informelles	244
Conclusion.....	245

Chapitre 6 - Introduire des changements dans la justice via le lean management. Une réforme de l'État.....	247
I. Le lean management comme instrument de changement dans l'administration.....	249
1.1. <i>Le lean comme technique de rationalisation</i>	249
1.2. <i>Les conditions de son transfert et de son accommodation dans l'État en France</i>	250
1.2.1. Le ministère des Finances, la DGME et les consultants, des entrepreneurs de transfert	250
1.2.2. Un processus multi-niveau de transposition du lean management.....	253
1.2.3. <i>Une nouvelle conception du changement dans l'administration</i>	255
II. Conditions et enjeux de la traduction du lean management dans la justice.....	256
II.1. <i>Les processus ultérieurs de traduction</i>	256
Graphique 7 - Représentation des « temps de valeur ajoutée » et temps morts.....	258
Graphique 8 - L'exploitation de sondages en appui au changement	258
II.2. <i>Cinq principaux changements : l'impact inégal du lean management sur les délais</i>	260
Illustration 1 - Le management visuel introduit par le « lean Justice »	262
Graphique 9 - Tableau de bord de la cour D.....	263
II.3. <i>Des appropriations contrastées selon les juridictions : quatre principaux facteurs explicatifs en juridiction</i>	264
3.1. La capacité à maîtriser le champ d'application du lean management	265
3.2. L'implication des chefs de cour et directeurs de greffe	266
3.3. La personnalité et les compétences des consultants.....	267
Schéma 6 - Alliances et mécanismes d' enrôlement.....	269
3.4. Autres facteurs idéologiques ou liés aux caractéristiques de la juridiction	269
Tableau 15 - Appréciations et effets du lean selon les juridictions, les Chambres et les groupes professionnels.....	270
II.4. <i>Les motifs pluriels d'appréciations contrastées</i>	273
4.1. Introspection collective et rééquilibrage en faveur du greffe, mais pas des usagers	273
4.2. Un instrument de gestion du changement pour les chefs de cours et les entrepreneurs de politique	273
4.3. Une procédure intrusive et chronophage	275
III. Les contre-traductions des professionnels	276
1. <i>Des résistances plurielles dans les cours</i>	276

1.1. Un contre-argument systématique	276
1.2. Les “conflits juridictionnels” et le désir des professionnels du droit de rester autonomes.....	277
2. Le programme VIA-justice, une contre-translation dans les pratiques ?	280
Conclusion	281
Chapitre 7 - Hétéronomie accrue de l'évaluation et recompositions différenciées des pratiques et ethos professionnels	285
I. Une hétéronomie accrue de l'évaluation : entre hybridation et concurrence	286
1. Cinq dispositifs et experts de l'évaluation : d'une évaluation discontinuée à une auto-évaluation permanente ?	287
Encadré 9 - Enquêter sur l'évaluation, une approche indirecte	287
Tableau 16 - Comparaison des cinq dispositifs et types d'experts de l'évaluation	288
1.1. Les évaluations par les pairs, un degré d'hétéronomie variable	289
a. L'évaluation individuelle par un magistrat chef de juridiction ou de service.....	289
b. Les inspections ministérielles, une réorientation vers l'audit	290
1.2. Les évaluations par des experts de la gestion et de l'évaluation, l'enjeu d'une auto-évaluation en continu	292
2. Dispositifs et experts de l'évaluation dans l'espace d'autonomie et d'hétéronomie de l'action et du contrôle	294
Schéma 7 - Espaces des dispositifs et experts de l'évaluation en termes d'autonomie et d'hétéronomie de l'action et du contrôle	295
II. Des réappropriations contrastées de la gestion dans la justice	296
Tableau 17 - Profils types de magistrats à l'égard de la managérialisation.....	297
II.1. Portraits de magistrats	298
1.1. Les acquis ou hostiles par principe à la managérialisation de la justice	298
a. Les professionnels acquis à la managérialisation.....	298
b. Professionnels hostiles à la désépécification de l'institution.....	299
1.2. Des magistrats « écartelés »	300
1.3. Les pragmatiques	300
1.4. Les différenciations internes à la magistrature	301
II.2. Changement cognitif et apories du management judiciaire	303
2.1. La nécessité d'une adaptation des techniques managériales.....	303
2.2. Trois contraintes organisationnelles majeures	304
2.3. Les formations au management, l'enjeu d'un changement cognitif	307
II.3. Les chefs de juridiction aux prises d'injonctions multiples : gestionnaires, politique et juridique	309
Schéma 8 - Les chefs de juridiction aux prises d'injonctions multiples.....	311
III. Comparaison des instruments gestionnaires dans l'espace autonomie/ hétéronomie de contrôle et d'action	311
III.1. Hétéronomie croissante du contrôle et autonomie d'action variable : la justice à l'épreuve des experts de l'évaluation	311
III.2. Une recomposition du modèle de justice, mais pas (encore) de « révolution bureaucratique »	315
IV. La justice au miroir d'autres organisations publiques	316
Tableau 18 - La justice au miroir d'autres organisations publiques	317
IV.1. Le changement dans les organisations publiques	318
1.1. Des dynamiques similaires : transferts et isomorphisme, mais avec des intermédiaires aux caractéristiques différentes.....	318

1.2. Les usagers et partenaires comme moteurs et destinataires des changements : une instrumentalisation politique et gestionnaire ?.....	320
<i>IV.2. Une hétéronomie de contrôle différenciée.....</i>	320
2.1. De l'artisanat au travail industriel, accélération et gestion des flux (santé et justice).....	321
2.2. Une responsabilisation financière à l'origine d'une révolution culturelle ?.....	322
2.3. Des instruments prégnants en partie différents.....	323
2.4. Trois composantes de l'autonomie affectées.....	324
Conclusion générale.....	325
Un gouvernement par les chiffres différencié et partiel.....	327
Gouverner par la qualité ?.....	329
Un gouvernement à distance, complémentaire d'interventions étatiques « en direct ».....	330
Deux prolongements : facteurs individuels d'appropriation par les professionnels, et points de vue des citoyens.....	331
Bibliographie.....	333
Annexes.....	355
<i>Annexe 1 - Les enquêtes : contexte et démarche d'enquête.....</i>	355
Tableau A1 - Les entretiens et observations réalisés pour cette recherche.....	356
Tableau A2 - Types d'acteurs rencontrés.....	358
Tableau A3 - Types de poursuites et de classements (2001-2016).....	359
<i>Annexe 3 - Grille des classements sans suite.....</i>	360
<i>Annexe 4 - Documentation concernant le lean management dans la justice.....</i>	361
Graphique 10 - Cartographie des processus et minutage des temps d'exécution.....	361
Graphiques 11 et 12 - Les « 7 sources de pertes de temps » et les priorités.....	362
Graphique 13 - Les leviers d'amélioration identifiés.....	363
Liste des encadrés, tableaux et schémas.....	Erreur ! Signet non défini.

Remerciements

Les enquêtes sur lesquelles ce mémoire original repose, ont été financées par le Conseil Régional d'Île-de-France (2007-2008), la mission de recherche Droit et Justice (2008-2011), par le Conseil Régional d'Aquitaine (2014-2017), et ponctuellement par l'Agence Nationale de la Recherche, dans le cadre du projet coordonné par J. Danet, 2008-2012.

Je tiens à remercier toutes les personnes qui ont pris le temps de me recevoir dans le cadre de ces enquêtes : magistrats, avocats, personnels de justice, fonctionnaires et consultants.

Je remercie très vivement Philippe Bezes pour ses relectures attentives et ses suggestions, pour ses encouragements au long de l'écriture de ce manuscrit ; ainsi que tous les collègues qui ont pris le temps de relire un chapitre et de me faire part de leurs commentaires : Clément Arambourou, Nathalie Berny, Emilie Biland, Bartolomeo Cappellina, Thierry Delpauch, Laurence Dumoulin, Virginie Dutoya, Maylis Ferry, Benoît Giry, Isabelle Guinaudeau, Magdalena Hadjiisky, Thomas Janosky, Eric Macé, Céline Mavrot, Leslie A. Pal, Andy Smith, Christopher Walker.

Mes remerciements s'adressent aussi aux participants et discutants des congrès et séminaires où j'ai présenté les premiers résultats de mes recherches, et aux évaluateurs anonymes des revues dans lesquelles une version préliminaire a été publiée.

J'exprime ma gratitude à Bessie Leconte qui a relu le mémoire original et la synthèse sur le parcours scientifique, et qui a vérifié la bibliographie.

Ce manuscrit et les analyses qu'il comporte n'engagent que la responsabilité de l'auteur.

Liste des sigles et abréviations

Sigle	Signification
AE	Autorisations d'engagement
AJ	Aide juridictionnelle
BAJ	Bureau de l'aide juridictionnelle
BEX	Bureau de l'exécution des peines
BO	Bureau d'ordre
BOP	Budget opérationnel de programme
CARPA	Caisse des Règlements pécuniaires des avocats
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CEPEJ	Commission pour l'efficacité de la justice (qui dépend du Conseil de l'Europe)
CNAM	Conservatoire National des Arts et Métiers
CP	Crédits de paiement
CRPC	Comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité
DAGE	Direction de l'Administration générale et de l'équipement
DDARJ	Directeur administratif régional
DGME	Direction Générale de la Modernisation de l'État
DO	Dépenses obligatoires
DNO	Dépenses Non Obligatoires
DSJ	Direction des services judiciaires
ENM	École nationale de la magistrature
ETPT	Équivalents temps plein travaillés
FRAIJUS	Logiciel relatif aux frais de justice
HCERES	Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
ITT	Incapacité Totale de Travail
JAF	Juge des affaires familiales
JAP	Juge d'application des peines
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
MEE	Mise en état
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économiques
PAP	Projet annuel de performance qui accompagne le projet de loi de finances depuis 2006.
PIB	Produit Intérieur Brut
PBI	Programmation budgétaire initiale
Pharos	Pilotage Harmonisé pour l'Organisation des Services. Logiciel de « pilotage de la performance » des services judiciaires du ministère de la Justice.
PUMA	Comité de gestion publique de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques, dit comité PUMA
RAP	Rapport Annuel de Performance qui accompagne le projet de loi de finances depuis 2006
RGPP	Révision générale des politiques publiques
SAR	Service d'administration régional
SDSE	Sous-direction de la statistique et des études du ministère de la Justice
SGAR	Secrétariat général pour les affaires régionales (rattaché à la préfecture de région)
SGMAP	Secrétariat général à la Modernisation de l'Action Publique
STD	Service de traitement direct (autre nom du traitement en temps réel)
TGI	Tribunal de grande instance
TTR	Traitement en temps réel

Glossaire des termes judiciaires

Affaires poursuivables	Affaires traitées par les magistrats pour lesquelles il n'existe aucun motif de fait ou de droit rendant impossible les poursuites par le parquet.
Audiencement	Fixation de la date d'audience d'une affaire.
Bureau d'aide juridictionnelle	Ce bureau examine les dossiers des plaignants dont les revenus sont limités, afin que l'Etat prenne en charge tout ou partie des coûts associés à la procédure, comme les frais d'avocats, d'experts et d'huissiers.
Commission pour l'Efficacité de la Justice (CEPEJ)	Cette commission, créée en 2002, dépend du Conseil de l'Europe.
Composition pénale	Elle s'accompagne de l'inscription provisoire au casier judiciaire, et peut donner lieu à des peines pécuniaires importantes.
Contrat d'objectif	L'administration centrale (puis par extension les chefs de juridiction) accorde des moyens supplémentaires en contrepartie d'engagements concernant la réduction des délais.
Contrainte pénale	La contrainte pénale, ni emprisonnement, ni sursis avec mise à l'épreuve, permet un contrôle et un suivi renforcé des condamnés.
Correctionnalisation	La correctionnalisation des crimes va de pair avec la requalification des infractions afin d'éviter qu'elles fassent l'objet de poursuites criminelles.
Désistance	Processus d'arrêt d'un parcours de délinquance ou de criminalité
Ecrou/ main de justice	Les personnes placées sous écrou ou sous main de justice sont prises en charge par l'administration pénitentiaire. Elles peuvent avoir des peines réalisées en milieu ouvert ou fermé.
Milieu ouvert	Le milieu ouvert se réfère à l'ensemble des peines alternatives à l'incarcération
Milieu fermé	Les prisons.
Mise en état	Phase de la procédure écrite au cours de laquelle se déroule l'instruction sous le contrôle d'un magistrat du siège.
Ordonnance pénale	Procédure simplifiée pour les contraventions et certains délits, relatifs notamment à la circulation routière, dans laquelle le juge statue sans débat préalable, sur la base du dossier comportant les réquisitions du ministère public. Le jugement est notifié par écrit.
Parquet	Le parquet compte le procureur et ses substituts ; le parquet général le procureur général et les avocats généraux.
Procédures simplifiées	Les procédures simplifiées regroupent les ordonnances pénales, les procédures de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, et les compositions pénales.
Récidive	Fait de commettre de nouveau un délit ou crime identique ou assimilé à un même groupe d'infraction par la loi dans un délai de cinq ans.
Réitération	Commission par une personne condamnée d'une nouvelle infraction ne répondant pas aux conditions de la récidive légale.
Siège	Les magistrats du siège correspondent aux juges.
Taux de couverture	Ratio entre le nombre d'affaires nouvelles et le nombre d'affaires sorties.
Taux de réponse pénale	Part des affaires faisant l'objet d'une poursuite, d'une procédure alternative réussie ou d'une composition pénale réussie dans l'ensemble des affaires poursuivables.

Introduction - Appréhender dans leur pluralité les voies de gestionnarisation des organisations publiques

Dans le cadre des réformes de l'État, alors que la capacité à justifier l'efficacité et la légitimité des politiques publiques devient une préoccupation majeure, des politiques et pratiques de rationalisation des bureaucraties modifient les règles constitutives d'administration de l'État moderne légal-rationnel depuis la fin du XIX^e siècle (Lowi, 1972 ; Bezes, 2009). Ces transformations sont liées à des enjeux de fonctionnement, de gestion, de contrôle et de financement des administrations. Dans ce contexte, l'instrumentation revêt une importance accrue dans le gouvernement des institutions étatiques.

Inspirées pour partie de la Nouvelle Gestion Publique (NGP, ou Nouveau Management Public, NMP)¹, les réformes des services publics entreprises dans les pays occidentaux depuis la fin des années 1970² se caractérisent par différents principes-clés, d'intensité variable dans le temps, selon les pays et les organisations qui constituent ce que je qualifierai de gestionnarisation : l'accent sur l'efficacité et la réduction des coûts ; le recours systématique à des méthodes et pratiques de gestion issues du secteur privé ; la mesure des performances et l'évaluation de l'action grâce à des indicateurs et standards formels et mesurables ; de nouveaux modes de gestion du personnel ; le recours aux mécanismes de marché et à la concurrence (*marketization*) ; l'ouverture aux entreprises privées pour assurer un service public (*privatization*) ; et la responsabilisation des services publics en entités autonomes (*corporatization*, adapté de C. Hood, 1995, p. 96, et de Galetto *et al.*, 2014). Ces réformes s'intéressent à la manière dont l'administration et le gouvernement remplissent leurs missions plus qu'au contenu de celles-ci. Elles reposent pour partie sur des rhétoriques, des savoirs et savoir-faire supposés universels et transposables à n'importe quel pays ou secteur d'action publique. À des rythmes différents et avec des résistances d'ampleur inégale, une logique gestionnaire caractérisée par l'orientation de l'action en fonction des coûts, de l'efficacité et de l'efficacité³, se fait de plus en plus présente dans l'ensemble des institutions étatiques, y compris la santé, l'école, l'enseignement supérieur et la recherche, et les secteurs régaliens où la régulation marchande n'est pas présente, comme la justice⁴.

Ce mémoire original d'habilitation à diriger des recherches (HDR) en science politique, analyse, à partir du cas de la justice, les modalités d'introduction, d'enracinement, de réappropriations ou de contestations des principes et instruments gestionnaires, ainsi que leurs effets dans les organisations publiques depuis les années 1990. Ce manuscrit, qui repose sur des enquêtes

¹ Le terme management est ambigu en Français. S'il inclut l'ensemble des techniques de gestion depuis la comptabilité jusqu'à l'analyse financière et au contrôle de gestion, en passant par l'organisation du travail et les ressources humaines, dans le sens commun, il est souvent associé à la seule dimension organisationnelle ou humaine. De plus, « le management suppose un manager, c'est-à-dire une hiérarchie » (Bouilloud, 1994, p. 14). C'est pourquoi je privilégierai l'usage des mots « gestion » et « gestionnaire ».

² Cf. Barzelay (2001) ; Bezes (2009) ; Christensen & Laegreid (2002 & 2011) ; Pollitt & Bouckaert (2009, 2011) ; Pollitt, Thiel & Homburg (2007).

³ L'efficacité renvoie à la capacité à atteindre les objectifs poursuivis, tandis que l'efficience correspond à la meilleure utilisation des ressources disponibles.

⁴ Cf. en France, notamment et sans exhaustivité, Belorgey (2010), Pierru (2007, 2012), Hassenteufel et Genieys (2015), Bertillot (2016), Vincent (2019) dans la santé ; Bruno (2008), Musselin (2009), Paradeise (2011), Paradeise et Thoenig (2011) pour l'enseignement supérieur et la recherche ; Purenne et Aust (2010), Didier (2011), Douillet *et al.* (2014), Jobard et de Maillard (2015, p. 215-224) à propos de la police ; Pillon (2017) concernant Pôle Emploi ; Buisson-Fenet et Pons (2014) pour l'école.

qualitatives menées depuis une décennie en France, prolonge une thèse qui portait sur les processus de réformes en Belgique, en France et en Italie depuis les années 1960, notamment concernant les rapports entre justice et politique, où un seul des huit chapitres portait sur l'introduction d'une logique gestionnaire (Vigour, 2005 et 2018). L'ambition de cette nouvelle recherche est de considérer *la justice comme point d'entrée pour une analyse plus large des recompositions actuelles de l'État, de ses modes de gouvernement et de légitimation*.

J'explique d'abord pourquoi la justice constitue un laboratoire pertinent pour étudier la gestionnarisation des organisations publiques. Puis je défends la nécessité d'établir une double distinction entre autonomie et hétéronomie, action et contrôle, afin d'identifier les modalités plurielles d'enracinement d'une logique gestionnaire. Je préciserai ensuite les motifs et modalités de comparaison entre instruments d'action publique, et mise en perspective de la justice avec trois autres secteurs d'action publique : la police, l'enseignement supérieur et la recherche, et la santé. Enfin, je présenterai la démarche d'enquête qui articule des perspectives de type micro (étude empirique approfondie de dispositifs gestionnaires), méso et macrosociologiques dans une réflexion sur les facteurs explicatifs et enjeux socio-politiques de tels changements.

1. La justice aux prises avec la gestionnarisation

Le déploiement de la nouvelle gestion publique est une lame de fond qui travaille les États occidentaux. Progressivement, celle-ci affecte, voire bouscule les divers secteurs d'action publique. La justice est un cas propice à une telle analyse pour trois principales raisons. Comme dans d'autres secteurs, ce tournant gestionnaire ne résulte *pas d'un processus univoque et simplement top down*, mais d'une pluralité de facteurs - *pour certains propres à la justice, pour d'autres caractéristiques des transformations de l'État et de l'action publique*, et de dynamiques diverses, dont certaines sont *bottom up*, d'autres *top down* (Vigour, 2018). Ce mouvement repose sur des initiatives partiellement convergentes d'acteurs politiques, administratifs et sectoriels. Il procède d'une pluralité d'enjeux politiques, budgétaires et professionnels.

1.1. À la croisée de dynamiques internes et extérieures à la justice, *bottom up* et *top down*, les initiatives plurielles des professionnels du droit

Dès les années 1990, des entrepreneurs de réforme issus des professionnels du droit sont soucieux de faire face à l'augmentation du contentieux et de répondre aux enjeux sécuritaires, tout en respectant les normes européennes de justice, en étant plus attentifs aux attentes des justiciables et en promouvant une image plus moderne de l'institution judiciaire.

La très forte hausse du nombre d'affaires - à des rythmes variables selon les contentieux et les périodes⁵ - et la difficulté de la justice à traiter la demande qui s'adresse à elle, ont constitué un aiguillon majeur. Le phénomène de judiciarisation de la société (Commaille et Dumoulin, 2009 ; Commaille *et al.*, 2010), qui désigne le recours plus fréquent aux tribunaux pour régler certains litiges, résulte d'une pluralité de processus : changements socio-démographiques, comme la forte hausse du nombre des divorces (collectif Onze, 2013) ; incapacité d'autres institutions, comme l'école et la famille, à traiter certains faits qu'elles prenaient en charge antérieurement ; sollicitation pour des faits qui étaient peu pris en compte auparavant, tels que les violences à l'égard des femmes

⁵ Même si un cas complexe peut peser davantage qu'un contentieux de masse traité de manière routinière, la hausse du nombre d'affaires traitées est révélatrice de l'augmentation de l'activité. En France, 6 millions de décisions sont rendues en 1962, 10,5 en 1972, près de 14 en 1993 et 15,6 en 2013 (pour les trois premiers chiffres, cf. Raynaud (1993), p. 143 ; pour le dernier, cf. les chiffres clés de la justice 2014 : http://www.justice.gouv.fr/art_pix/1_stat_livret_final_HD.pdf).

et des enfants (Delage, 2017 ; Delaunay, 2019) ; mais aussi refus jusqu'en 2015 de donner la priorité à d'autres modes de résolution des conflits ou de sanctions contrairement aux Pays-Bas, aux États-Unis ou au Canada (Biland et Steinmetz, 2017).

De plus, la politisation de l'enjeu que constitue la sécurité (Douillet et de Maillard, 2007), sa médiatisation et la volonté politique de systématiser les réponses pénales et de les graduer (Danet, 2013) ont provoqué une forte augmentation du nombre de décisions à rendre. Les professionnels de la justice, notamment le parquet, ont transformé leurs activités et pratiques professionnelles, organisationnelles et processuelles pour assurer un fonctionnement correct des juridictions. Ainsi s'explique la mise en place des services de traitement en temps réel, qui privilégient la transmission d'informations et l'orientation procédurale lors de discussions téléphoniques plutôt que par écrit, entre officiers de police judiciaire ou gendarmes, et magistrats du parquet (Bastard et Mouhanna, 2007). En parallèle, de nouveaux modes d'orientation, procédures et peines permettent d'engager des poursuites sans audience du tribunal, comme pour les procédures inspirées du plaider coupable⁶ (cf. chapitre 2).

En outre, l'affirmation d'un droit européen, à l'initiative de la Cour Européenne des Droits de l'Homme (CEDH) et de la Cour de Justice de l'Union européenne notamment, transforment certaines modalités d'exercice de la justice⁷. Pour ne prendre que deux exemples, d'une part, la primauté accordée aux principes du procès équitable conforte le principe d'indépendance du juge en tant que tiers partie ; elle instaure le respect de délais raisonnables comme composante essentielle de la qualité judiciaire ; elle légitime l'attention plus grande portée aux attentes des citoyens. Ces préconisations sont stabilisées dans différents instruments gestionnaires (*checklists*, indicateurs, tableaux de bord) conçus dans les instances et réseaux européens : Commission pour l'Efficacité de la Justice (CEPEJ) créée en 2002 au Conseil de l'Europe, Réseau des Conseils [supérieurs] de justice, Direction Générale de la Justice de la Commission européenne (Cappellina, 2018 ; Dallara et Piana, 2015). D'autre part, le principe d'éviter autant que possible l'emprisonnement des auteurs condamnés à des peines inférieures à deux ans modifie les conditions d'exercice de la justice pénale et de l'exécution des peines (Mouhanna, 2015).

Dans ce contexte social, judiciaire et politique, certains professionnels du droit et réseaux judiciaires sensibles au fait qu'une trop longue attente constitue un déni de justice, développent des initiatives ou/et se réapproprient certains de ces changements gestionnaires aux niveaux local, national et supranational.

1.2. L'inscription de la justice dans les réformes de l'État

Au niveau central, conséquence d'un choix politique en faveur d'un État plus économe, guidé par le principe de faire plus et plus vite avec autant ou moins, des efforts ont été exigés de tous les services publics et de leurs membres pour augmenter la productivité, favoriser un meilleur management et rationaliser les coûts.

En France, un sens commun réformateur gestionnaire s'établit dans la décennie 1990 (Vauchez et Willemez, 2007 ; Vigour, 2018). À partir de 1993, les politiques de réforme de l'État remettent en cause plus systématiquement les règles d'organisation de l'administration et de management de ses personnels et ressources. Les hauts fonctionnaires qui composent l'essentiel des

⁶ Aux États-Unis, plus de 90% des affaires pénales sont traitées par une procédure de type *plea bargaining* (Lazerges, 2006).

⁷ Cf. Stone Sweet (2004) ; Paris (2006) ; Cohen et Vauchez (2010) ; Vauchez (2010) ; Vauchez (2012) ; Pavone et Kelemen (2018).

commissions de réforme se réapproprient, en les adaptant au contexte français, les savoirs et standards de gestion publique inspirés du NMP auxquels ils se sont familiarisés dans des réseaux et instances transnationaux, tels que le Comité de gestion publique de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques, dit comité PUMA de l'OCDE. Dès les années 1990, « les hauts fonctionnaires français finissent par partager les mêmes normes gestionnaires et organisationnelles que les consultants ou les promoteurs transnationaux qui les conseillent » (Bezès, 2012, p. 28), notamment au sein des ministères transversaux en charge des politiques de réformes de l'État : Finances, Fonction Publique et Intérieur.

À partir de 2001, ces acteurs diffusent de manière beaucoup plus volontariste les principes et instruments gestionnaires à des organisations publiques qui y étaient longtemps rétives (Vigour, 2006). Deux programmes nationaux de réformes transforment en profondeur l'État. Tout d'abord, la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF), votée en 2001 à l'initiative de parlementaires de gauche et de droite, mise en œuvre intégralement en 2006 et complétée par différents textes⁸, modifie le cadre budgétaire et comptable, les procédures et les compétences financières de l'État. Cette réforme vise en premier lieu à *redéfinir les orientations de l'action de l'État*, afin de recentrer celle-ci, avec le passage d'un budget et d'une logique de moyens vers un budget d'objectifs et une logique de résultats. La responsabilisation de tous ceux qui pilotent et gèrent les crédits devait en second lieu *garantir une meilleure maîtrise des dépenses de l'État en renforçant leur efficacité et leur efficience*. À tous niveaux, l'obligation de rendre des comptes *a priori* et *a posteriori* s'inscrit dans une démarche de « performance » définie au plan national en annexe des projets de lois de finances. Le ministère ou la direction du Budget, et la Cour des comptes sont des acteurs centraux de cette régulation budgétaire.

Second élément de cadrage, la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP, 2007-2012) s'est inspirée des *Comprehensive Spending Review* mis en œuvre en Grande-Bretagne en 2002 et de politiques similaires menées au Canada et dans d'autres pays européens⁹. Adoptée au début du quinquennat de N. Sarkozy, la RGPP affiche deux exigences : renforcer la qualité des services rendus et réduire les dépenses publiques. Des audits des principales politiques publiques portent sur les objectifs, coûts, résultats et manières de procéder dans le prolongement de ceux qui avaient été réalisés entre 2005 et 2007 conjointement par plusieurs corps - généraliste comme les Finances et sectoriels. La RGPP se définit par trois caractéristiques. D'une part, par contraste avec les années 1990 où les consultants étaient en retrait par rapport à d'autres pays (Saint-Martin, 2000), les réformes de restructuration sont conçues et réalisées avec leur appui. Pendant la RGPP, « l'association des plus hauts niveaux politiques, des grands corps d'inspection et de grands cabinets de conseil dessine une coalition différente de celles observées par le passé » (Henry et Pierru, 2012, p. 8). D'autre part, dès la fin des années 1990, le ministère des Finances a systématiquement importé et s'est réapproprié les méthodes et techniques gestionnaires diffusées par l'OCDE ou inspirées de pratiques en vigueur à l'étranger. En outre, suite aux fusions survenues dans la première moitié des années 1990 (Berrebi-Hoffman, 2002), les sociétés de conseils multinationales comme Accenture, Price Waterhouse-Coopers, et Cap Gemini, et les principales sociétés de conseil en stratégie (McKinsey, *Boston Consulting Group*) ont développé des départements spécialisés dans les administrations publiques. À partir du milieu des années 2000,

⁸ Des « guides » et circulaires budgétaires, puis un décret du 7 novembre 2012 relatif à la Gestion budgétaire et comptable publique. Cf. www.performance-publique.budget.gouv.fr. Cf. aussi Chevallier (2010) et Warin (2009) concernant la LOLF et la RGPP.

⁹ Inspection Générale de l'Administration, Inspection Générale des Finances, Inspection Générale des Affaires Sociales (2012), *Rapport bilan de la RGPP et condition de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'État*, septembre.

leur forte implication dans la réorganisation de l'État français favorise le transfert de « méthodologies et savoir-faire relatifs au suivi du changement (*reporting*, tableau de bord, remontée d'information, bilan d'avancement), mais aussi aux formats de présentation (le diaporama de type *power point* prenant la place du rapport, plus caractéristique de la culture administrative française) », ainsi que « la diffusion de savoirs de réorganisation spécifiques » (Bezes, 2010, p. 788), comme le *lean management*. La Direction Générale de la Modernisation de l'État, qui devient en 2012 le Secrétariat général à la Modernisation de l'Action Publique, assure un rôle clé d'intermédiation entre les sociétés de conseil et les ministères (cf. chapitre 6). Concrètement, la recherche systématique d'économies s'est traduite par la réduction des effectifs de la fonction publique (sauf dans la justice et la police), l'absence de revalorisation des crédits ministériels (à laquelle la justice a été partiellement soumise) et le souci d'optimiser l'organisation du travail et les processus de traitement avec l'appui du *lean management*. Alors que la RGPP disparaît avec l'alternance politique, nombre de mesures qui en ont découlé s'enracinent dans le paysage institutionnel et organisationnel.

Différentes communautés de réformateurs à la tête de l'État, qui partagent des diagnostics convergents sur la justice et les moyens d'y remédier, jouent un rôle majeur dans la circulation et l'implantation d'instruments d'action, de mesure et d'évaluation gestionnaires (Vauchez et Willemez, 2007). De manière stylisée, l'introduction d'une logique gestionnaire dans la justice s'effectue en deux étapes (Dumoulin et Delpuech, 1997). À un « courant modernisateur » succède un mouvement de rationalisation managériale qui se distingue du premier par le fait de toucher à l'organisation et aux principes d'action de l'institution judiciaire. Les rapports et publications de parlementaires, hauts magistrats et hauts fonctionnaires mettent en évidence ce déplacement et ces convergences entre différents réseaux réformateurs. À partir du début des années 1980, la « modernisation » de la justice porte sur la construction, l'aménagement et la rénovation des tribunaux ; l'informatisation des juridictions ; et la modification de certaines méthodes de travail. Les lenteurs du système judiciaire sont d'abord attribuées à des facteurs externes : le manque de moyens matériels et humains, « l'inflation législative » (surtout en matière pénale), la sollicitation excessive de l'institution judiciaire. Les discussions portent principalement sur la durée des procédures, l'accès à la justice et la question des moyens (Haenel et Arthuis, 1991). À partir des années 1990 en revanche, les réformes concernent l'organisation interne. Une distinction est établie entre la justice comme valeur et institution (caractérisée par l'inamovibilité et l'indépendance des magistrats) et la justice comme administration et service public¹⁰, susceptibles d'être réformés comme les autres pour être adaptés aux besoins des usagers. L'absence de changements organisationnels est imputée à des facteurs internes : le manque d'appropriation des techniques modernes, l'inadaptation de la carte judiciaire et du fonctionnement des juridictions, les résistances de la magistrature qui s'appuieraient sur les règles statutaires destinées à la préserver des interventions politiques, les réticences des avocats attribuées à des logiques d'intérêt.

En raison du refus politique d'augmenter les moyens matériels et humains de l'institution judiciaire à hauteur de l'accroissement de la demande qui s'adresse à elle, il s'agit d'améliorer, à moyens constants, le service rendu et de sensibiliser les professionnels au raisonnement coûts-bénéfices. La rhétorique de l'efficacité prend toute sa force : elle vise à accroître la productivité individuelle et collective en rationalisant l'organisation, les méthodes de travail et l'utilisation des

¹⁰ Cf. l'ouvrage issu d'un travail commun du tribunal de grande instance, du tribunal administratif et du tribunal de commerce de Paris avec le laboratoire de sociologie juridique de l'université Panthéon-Assas : *Le service public de la justice*, Odile Jacob, 1998.

moyens par le recours à de nouveaux instruments de gestion et d'évaluation, qu'il s'agisse des nouvelles technologies de l'information ou des démarches qualité, afin de répondre dans un délai raisonnable ou pas trop déraisonnable.

1.3. Des enjeux multiples

Les enjeux relatifs à la gestion ne sont pas nouveaux dans la justice. Mais dès les années 1980 et surtout 1990, la nouvelle gestion publique transforme des questionnements anciens et introduit de nouveaux enjeux en termes d'efficacité et d'efficience, de professionnalisation, de recentralisation et de politisation.

La préoccupation à l'égard des délais s'observait déjà dans les cahiers de doléance. Le décompte des affaires nouvelles et terminées, et du stock résultant du décalage entre les deux datent de la Révolution française. Toutefois, la LOLF a « contribué à rendre légitime l'idée selon laquelle, pour conduire l'action politique de façon efficace, il était nécessaire de *disposer d'un appareil de production et de traitement des données chiffrées fournissant une description quantifiée, de plus en plus affinée*, des dispositions prises dans le cadre d'une politique publique » (Ogien, 2013, p. 19).

Étudier les transformations gestionnaires de la justice permet d'examiner la perméabilité des rhétoriques et instruments gestionnaires sur les pratiques professionnelles et les modèles organisationnels ; ainsi que les rôles et place des professions dans cette nouvelle régulation caractérisée par la porosité plus grande des frontières entre secteurs privé et public. Un tel regard montre le poids différencié des types d'expertise, le rôle majeur des experts de la gestion et de l'évaluation et des transferts de modèles, de principes et de recettes dans le développement d'un État évaluateur. Alors que les professionnels du droit sont traditionnellement des acteurs majeurs dans l'élaboration des politiques et réformes judiciaires (Vigour, 2014 et 2018), l'intervention croissante de spécialistes de l'évaluation - consultants, contrôleurs de gestion, autres auditeurs, statisticiens - remet en partie en cause l'autonomie et le contrôle que les magistrats exercent sur leur profession et la définition de la qualité de leur travail. Sur les plans organisationnel et professionnel, l'emploi d'instruments et méthodes de gestion issus du privé, la diversification des dispositifs d'évaluation et la valorisation de compétences autres que juridiques transforment les pratiques, les identités et la légitimité professionnelles des magistrats, greffiers et avocats (Vigour, 2008). La mise en gestion de la justice recompose l'activité et les organisations ; elle affecte les métiers, le contenu, les méthodes et les conditions d'exercice, et les pratiques professionnelles. En plaçant les interdépendances au cœur du changement des processus de travail et de son organisation, l'implantation d'une logique gestionnaire modifie les relations entre groupes professionnels¹¹, valorise de nouveaux rôles professionnels et en délégitime d'autres, déplaçant parfois les hiérarchies entre eux et au sein des groupes. Leur analyse permet de discuter l'idée d'une disqualification des élites professionnelles traditionnellement considérées comme légitimes par certaines réformes gestionnaires (Pierru, 2012). Au niveau institutionnel, concevoir la justice comme un service public, où les attentes des usagers doivent être prises en considération - voire comme une prestation de services à l'égard de clients dans une perspective consumériste, modifie

¹¹ Un groupe professionnel désigne un ensemble de « travailleurs exerçant une activité ayant le même nom, et doté d'une visibilité sociale, bénéficiant d'une identification et d'une reconnaissance, occupant une place différenciée dans la division sociale du travail, et caractérisés par une légitimité symbolique. Ils ne bénéficient pas nécessairement d'une reconnaissance juridique » (Demazière et Gadéa, 2009, p. 20). Le terme « groupe professionnel » englobe davantage d'activités professionnelles que celui de profession. Dans ce mémoire, je m'intéresse aux professionnels au sens large, incluant les professions et groupes professionnels. A. Abbott (1988) distingue les professions autonomes (médecins, magistrats) et hétéronomes (infirmières, greffières, qui sont autonomes tout en étant subordonnées aux premiers).

son statut (Raine et Willson, 1997). Pour autant, certains segments ou groupes professionnels sont aussi en capacité d'infléchir les usages des instruments en fonction de leurs pratiques et identités professionnelles.

La justice judiciaire est une institution régaliennne qui relève traditionnellement d'un quasi-monopole de l'État et marginalement d'une logique marchande très encadrée (avocats, huissiers...). Alors que le recours aux mécanismes de marché et à la concurrence (processus de *marketization*) est fortement mobilisé dans certains secteurs d'action publique comme la santé et l'enseignement supérieur, cette dynamique est peu présente dans la justice. Les réformes de l'État, orientées par des principes et instruments conçus comme universels, s'attachent à réduire les caractéristiques organisationnelles et professionnelles propres à chaque secteur. Cette désépécification des enjeux sectoriels témoigne du renforcement d'acteurs transversaux dans le gouvernement des politiques sectorielles - au sein de l'État (au ministère des Finances, à la direction ou au ministère du Budget et au sein de l'organisation en charge de la modernisation de l'État ; à la Cour des comptes) et en dehors (consultants, autres spécialistes de l'administration et de la gestion, tels les juristes, économistes, gestionnaires). Cette recentralisation contraste avec d'autres principes clés des réformes gestionnaires, comme la responsabilisation des acteurs locaux et la délégation de nouveaux pouvoirs budgétaires par la LOLF. Principes gestionnaires et juridiques s'hybrident et s'endogénéisent dans la culture judiciaire et les fonctionnements ordinaires des juridictions. Par exemple, la notion de délai raisonnable promue par la CEDH illustre l'usage, par certains professionnels, d'arguments juridiques dans une optique d'efficience. La dualisation du système pénal (Jean, 2008), dans une moindre mesure de la justice civile ou administrative (collectif Onze, 2013), est aussi un moyen de répondre aux exigences de respect des principes du procès équitable pour les cas les plus complexes et où les faits sont contestés.

Enfin, analyser la justice comme cas de gestionnarisation des organisations publiques permet d'aborder la question des rapports des services publics au politique, et de leurs enjeux pour la démocratie en raison du renouvellement concomitant des fondements de la légitimité de l'État. Or la justice, en tant qu'institution régaliennne et politique majeure, souligne à quel point les changements gestionnaires mettent en jeu le rapport au politique aux sens partisan et démocratique du terme.

D'un côté, le vingtième siècle se caractérise par un résistible et non linéaire processus d'autonomisation de la magistrature observable dans tous les pays occidentaux du point de vue des modes de nomination et de promotion des magistrats, et de l'illégitimité croissante des interventions politiques dans les affaires individuelles (Vigour, 2018). Or, les nouveaux mécanismes de reddition des comptes et de responsabilisation peuvent être des moyens de réintroduire un contrôle par le politique sous de multiples formes, jusque dans l'activité quotidienne des professionnels, et de canaliser l'action des magistrats. Privilégier la productivité peut inciter ces derniers à travailler sur des affaires simples, plus standardisées, plutôt que sur des dossiers complexes, comme les affaires financières. À travers la mise en gestion de la justice, le renouvellement des modes de régulation de ce secteur peut déboucher sur une repolitisation de l'activité judiciaire.

D'un autre côté, l'enracinement d'une logique gestionnaire dans l'institution judiciaire conduit à une euphémisation du politique. En effet, portant davantage sur le fonctionnement de la justice plutôt que sur la fonction de juger, les réformes et changements s'intéressent plus au comment qu'au sens et aux missions attribués à la justice¹².

¹² Avec des nuances pour la visio-conférence, cf. Dumoulin et Licoppe (2017).

L'attention prêtée à l'instrumentation des politiques publiques (*policy*) doit permettre de préciser la portée politique (*politics*) et la dimension performative des instruments, en s'interrogeant sur la nature et les effets de leurs prescriptions (Lascoumes et Le Galès, 2004) et en les appréhendant comme des moyens de légitimation des politiques et du mode de gouvernement des organisations. Quelles valeurs sont promues, éventuellement indépendamment des finalités poursuivies ? Dans quelle mesure les dispositifs structurent-ils l'action de l'État, définissent-ils la politique qu'ils contribuent à mettre en œuvre, et ses objectifs ? Certains instruments favorisent-ils l'autonomie des professionnels concernés, quand d'autres assurent plus fermement leur contrôle ?

2. Une sociologie de la gestionnarisation des organisations publiques

Ce manuscrit propose *une sociologie de la gestionnarisation des organisations publiques* à partir du cas de la justice. Sa finalité est d'analyser les conditions, les ressorts nationaux et internationaux d'élaboration, de transfert et de mise en œuvre d'instruments gestionnaires ; et d'en cerner les conséquences professionnelles, sociales, politiques et symboliques. Comment une logique gestionnaire prend-elle place dans les organisations publiques ? Quels acteurs la promeuvent ? Quels dispositifs gestionnaires sont conçus et mis en place, et par qui ? Comment sont-ils perçus et vécus ? (expériences) Quels en sont les effets sur : l'organisation du travail, les pratiques et les identités professionnelles ; le gouvernement des organisations publiques ; les politiques publiques définies dans chaque secteur aux niveaux national et local ; et sur la manière dont les services publics sont assurés ? Comment des principes d'action pour partie étrangers aux organisations publiques s'hybrident-ils avec ceux des cadres et agents publics ? Plus précisément, l'enjeu est de *comprendre et d'expliquer les facteurs et modes de réappropriations différenciées des instruments gestionnaires non seulement entre secteurs, mais au sein de ceux-ci* : pourquoi et comment certains d'entre eux sont fortement investis et s'enracinent durablement, parfois un peu contre toute attente ? Et pourquoi d'autres ne « prennent-ils » pas ? Pour forcer le trait, le paradoxe n'est sans doute pas tant que certains professionnels du droit, de la santé ou de la recherche s'opposent à l'enracinement d'une logique gestionnaire, mais que certains s'en saisissent.

La recherche porte pour l'essentiel sur la période 1997-2017. En 1997 débute le gouvernement Jospin qui marque une inflexion dans la conception d'indicateurs sous forme de ratios et leur usage dans l'administration de la justice (l'allocation des moyens notamment). C'est aussi à la fin de ce gouvernement que je commence mes premières enquêtes sur la justice en France. La lecture systématique des rapports et documents sur la justice s'arrête en décembre 2017¹³.

Afin d'étudier la diversité des modalités et effets de la gestionnarisation des organisations publiques, le manuscrit d'habilitation s'inscrit dans une perspective de sociologie de l'action publique¹⁴ intégrant les apports de la sociologie des organisations, de la sociologie des professions et de la sociologie des instruments d'action publique¹⁵. « L'entrée par les instruments conserve la dimension sociologique en interrogeant leurs appropriations par les groupes et les acteurs concernés. Elle s'intéresse autant à l'adhésion (pratique souvent non interrogée) qu'aux résistances manifestées. Par ailleurs, ce type d'analyse révèle en retour les propriétés performatives des outils, leur capacité à structurer des groupes et des communautés, mais aussi à évoluer en relation avec les

¹³ Je n'ai pris en compte les réformes et changements plus récents, notamment la loi du 23 mars 2019, qu'en note et conclusions de chapitre, parce que le texte, très long et touchant de nombreux aspects, aurait impliqué trop de modifications ponctuelles, par exemple en matière de procédure, sans changer le manuscrit, dont l'essentiel était rédigé fin 2018.

¹⁴ Cf. Duran (1999) ; Lascoumes et Le Galès (2010).

¹⁵ Lascoumes et Le Galès (2004) ; Halpern *et al.* (2014) ; Chiapello et Gilbert (2013, p. 32-35).

réactions et les critiques qu'ils engendrent [...] L'objet de l'analyse devient le processus dans lequel est pris et par lequel se transforme un instrument, dont l'usage et les caractéristiques sont un enjeu social et politique entre ses concepteurs, ses utilisateurs et ses destinataires » (Le Bourhis et Lascoumes, 2014, p. 516).

Cette habilitation propose d'opérer une double distinction entre autonomie et hétéronomie d'action et de contrôle. De plus, plutôt que de les appréhender de manière macrosociologique, cette habilitation plaide pour *décomposer les processus et dynamiques de gestionnarisation* en étudiant des « chantiers managériaux » (Segrestin, 2004) ou instruments à l'occasion desquels une vision gestionnaire s'enracine.

2.1. Distinguer autonomie et hétéronomie, action et contrôle

Ce manuscrit prend pour point de départ la tension entre autonomie et hétéronomie d'action et de contrôle dégagée par C. Paradeise (2008 ; cf. aussi chapitre 1). L'autonomie d'action ou de contrôle renvoie au fait que les professionnels définissent les principes d'action ou d'évaluation de leur travail. L'hétéronomie se réfère à leur élaboration par d'autres acteurs, comme le politique et des professionnels généralistes de l'évaluation. Cette distinction présente l'intérêt de *ne pas préjuger du fait que les changements gestionnaires impliquent nécessairement et uniformément une plus grande hétéronomie de l'action et du contrôle*. Elle invite à étudier la pluralité des logiques de réappropriation, d'hybridation ou de résistances ; et à envisager la complexité et la diversité des effets qui résultent des dispositifs gestionnaires. *L'effectivité d'une plus grande hétéronomie de contrôle, et son ampleur doivent être établies, et non pas postulées*.

J.-D. Reynaud (2004 [1993]) différencie la régulation autonome d'un collectif de travail et la régulation de contrôle à l'initiative de la hiérarchie, d'autres services, des clients ou usagers. La distinction opérée par C. Paradeise s'en démarque de deux manières. Concernant le critère qualifiant le caractère endogène ou hétérogène de la régulation, l'hétéronomie provient de demandes extérieures à la profession ; elle ne varie pas selon le niveau hiérarchique ou l'organisation considérée. De plus, chez J.-D. Reynaud, la *régulation conjointe* semble surtout résulter de négociations collectives, c'est-à-dire explicites, tandis que différencier autonomie et hétéronomie d'action et de contrôle permet d'appréhender des mécanismes de réappropriations aussi bien collectifs qu'individuels.

La thèse défendue ici s'articule en deux temps. D'une part, les enquêtes menées dans la justice, la police, l'enseignement supérieur et la recherche en France montrent que l'enracinement de logiques et d'instruments gestionnaires conduit à une *plus forte hétéronomie de contrôle*, puisque l'évaluation repose sur des critères qui ne sont plus définis principalement par les professions (cf. aussi Garcia, 2008). En même temps, les professionnels conservent une *forte autonomie d'action*, car ils disposent d'importantes marges de manœuvre quant au fait de mobiliser ou d'écarter certains instruments de gestion, et dans la façon de les mettre en œuvre.

D'autre part, ce manuscrit approfondit les mécanismes d'hybridation entre des composantes gestionnaires générales et des enjeux propres à un secteur ou à une profession. Il *montre comment la gestion dans les organisations publiques se façonne à partir de préoccupations sectorielles ou professionnelles plus anciennes*. Les changements et instruments gestionnaires introduits dans la justice prennent appui sur des normes et pratiques professionnelles, et des problématiques organisationnelles propres, comme les multiples temporalités judiciaires différenciées, la « gestion des flux », la volonté de réduire les classements sans suite... La prégnance indéniable d'un référentiel gestionnaire ne doit pas faire oublier la persistance de pratiques antérieures, ou leur re-

labellisation selon des catégories plus légitimes au regard du répertoire de réforme du moment. Par exemple, seul un petit nombre des premiers indicateurs fournis dans les rapports annuels de performance joints aux projets de loi de finances, est créé pour l'occasion (cf. chapitre 3). Des phénomènes de recyclage et de traduction s'imbriquent dans des processus de transformation de l'action publique (Lascoumes, 1996). Un double mouvement de changement par le haut et par le bas est à l'œuvre dans les organisations publiques, à l'initiative des professionnels et en dehors de ces derniers. La gestionnarisation n'est donc pas toujours aussi hétéronome qu'on pourrait le croire à première vue.

L'hypothèse défendue est que, plus qu'à la seule imposition de normes extérieures, on observe des *hybridations entre différentes logiques gestionnaires, professionnelles et politiques* (Noordegraaf, 2015). Les instruments et normes gestionnaires s'institutionnalisent et s'hybrident - ou pas - dans les fonctionnements ordinaires des organisations publiques. Ces phénomènes d'hybridation attestent que le management ne se développe pas hors sol. Ils permettent de comprendre pourquoi la gestion s'enracine sous certaines formes malgré les résistances. *Au cours du temps, l'hétéronomie de contrôle se réduit par la réappropriation et l'endogénéisation de certains principes d'action et d'évaluation dans l'ethos professionnel.* Par le terme *ethos*, M. Weber (2003 [1904]) désigne un ensemble de dispositions d'esprit qui impriment une orientation à l'action et façonnent les pratiques sociales. L'ethos s'exprime dans un rapport pratique au monde et à la profession, à travers la construction de conceptions et de formes de rationalisation particulières. Ce ne sont pas tant les idées que les effets pratiques de ces représentations qui importent. Dès lors, une transformation de l'ethos des professionnels, de l'idée qu'ils se font de leur métier est susceptible de modifier leur comportement, par la production de nouvelles normes et incitations à agir, ainsi qu'au travers de changements dans les régulations et la légitimation de leur activité.

2.2. Étudier les voies plurielles de gestionnarisation

Nuançant les analyses en termes de référentiels d'action publique - ces « grands cadres d'interprétation du monde » (Muller, 2000, p. 196) qui orientent la manière dont les problèmes sont conçus, et les choix d'instruments et d'objectifs, ce manuscrit explique comment des dispositifs gestionnaires sont réappropriés de manière contrastée, sélective selon les secteurs et au sein de chacun d'eux.

Une partie de la littérature relative à la Nouvelle Gestion Publique (NGP) appréhende en effet de manière trop globale la manière dont la gestion affecte les organisations publiques. Dressant un utile panorama général de certaines dynamiques de changement, ce parti pris comporte un inconvénient majeur : les tendances et caractéristiques spécifiques de gestionnarisation sont souvent agglomérées ; les labels globaux, qu'il s'agisse du terme de NMP, du concept de référentiel de marché (Muller, 2000, 2005 et 2015) ou de *benchmarking* (Bruno et Didier, 2013)¹⁶, gommant les différences dans : les généalogies des instruments ; les acteurs qui les portent ; leurs modalités d'appropriation par les professionnels ; les modes de gouvernement (pilotage par le centre vs. par le

¹⁶ Le *benchmarking* inclut la « définition d'une série d'indicateurs statistiques mesurant les performances d'un certain nombre d'acteurs et d'activités pré-identifiés », la « fixation pour chaque indicateur d'un objectif chiffré à atteindre », la « délimitation d'une période de temps pendant laquelle chaque acteur s'efforce d'atteindre ces objectifs », l'« aménagement de lieux de rencontre (physiques ou à distance) où les acteurs se retrouvent, se comparent les uns aux autres, et établissent de nouveaux objectifs pour un prochain cycle » selon la définition proposée en 2009 par I. Bruno *et al.* lors de la présentation du séminaire « *Benchmarking* : histoire et usages d'un dispositif de gouvernement par les nombres ».

local, autonomie/ hétéronomie d'action et de contrôle) et leurs effets en termes d'organisation, de pratiques, de légitimités et de modèles professionnels.

Or, selon les secteurs et au sein de chacun, des instruments différents sont introduits et réappropriés de manière non uniforme. Le changement de focale d'analyse - du niveau national aux échelons locaux et régionaux - et l'attention aux jeux d'échelle, en incluant l'international, conduisent à nuancer l'analyse. Le parti pris de cette habilitation est de prêter attention aux modalités propres de gestionnarisation : non seulement dans un secteur d'action publique, mais selon les instruments ; les professions et segments professionnels ; les processus de traduction multi-niveaux qui accompagnent les transferts d'instruments gestionnaires issus du privé (Callon, 1986) ; et selon les entités d'un même secteur - hôpitaux, universités, cours et tribunaux.

Ce manuscrit part donc du postulat de *la singularité* de chaque dynamique de changement plutôt que de faire l'hypothèse *a priori* d'un gouvernement par les chiffres ou par la qualité relevant d'une « société de l'audit » (Power, 2005 [1999]). Ces voies de rationalisation très différentes - par les indicateurs, la contrainte budgétaire ou les flux de dossiers d'un côté, par les normes ISO 9001 ou le *lean management* de l'autre - n'affectent pas les organisations de la même manière. Elles s'entrecroisent, interagissent, se renforcent parfois ; mais elles sont en partie autonomes. Ce manuscrit montre que cette gestionnarisation a des sources plurielles ; que les histoires des instruments sont pour partie différentes et que ce processus de changement n'est pas aussi homogène que tout un pan de la littérature sur la Nouvelle Gestion Publique pourrait le laisser penser. De plus, l'institutionnalisation, ou non, de chaque instrument ne va pas de soi ; elle aurait pu se passer autrement.

Surtout, les différents instruments n'affectent pas une organisation de la même manière ; *on ne peut donc pas présumer les effets d'un instrument gestionnaire*. En généralisant la distinction entre indicateurs prégnants et inertes établie par V. Boussard (2001), je défends l'idée que *seuls certains instruments gestionnaires sont prégnants, au sens où ils orientent fortement les actions des acteurs par les représentations sociales - politiques aussi¹⁷ - de l'organisation qu'ils incarnent et stabilisent* quant au cœur de son action. Les indicateurs et instruments prégnants résultent « d'un processus d'argumentation conduit par des acteurs visant à faire accepter une des nombreuses représentations possibles de l'organisation. Par cette opération, ils légitiment, en les symbolisant et les durcissant, des règles du jeu et un certain ordre social, dont la construction ne laisse pas indifférents d'autres acteurs comme en témoignent les nombreuses « controverses » » qui les entourent » (*ib.*, p. 533). Enfin, les instruments gestionnaires ne s'imposent pas indépendamment de l'activité des professionnels. Dans la justice, ce sont encore majoritairement des magistrats qui connaissent très bien les procédures, et qui travaillent soit en juridiction, soit en détachement au ministère, qui rationalisent les activités. Chaque instrument met en évidence *l'hybridation (ou son échec) entre les principes d'action judiciaires antérieurs, et l'esprit et les instruments gestionnaires*. Par exemple, la gestion des stocks et flux de dossiers associe principes et instruments procéduraux et organisationnels : choix d'orientation processuelle et de procédures, nouvelles formes d'organisation de travail (chapitre 2).

Afin d'étudier les modalités d'introduction et d'appropriation ou non de plusieurs instruments gestionnaires et leurs effets dans la justice, six chantiers emblématiques ont été étudiés de manière systématique aux niveaux local et régional, en articulation avec le national. Leur choix a été réalisé pour certains instruments dès le début de la recherche, pour d'autres au cours de celle-ci.

¹⁷ Ajout de ma part.

Ces chantiers se différencient du point de vue de leur autonomie ou hétéronomie *a priori*, et selon qu'ils ont été conçus ou non par des professionnels du droit (cf. tableau 1). Pour appréhender l'hétéronomie des instruments *avant* de réaliser les enquêtes, je me suis appuyée sur leurs *finalités organisationnelles* et sur les *perceptions relatives des professionnels*. Les professionnels du droit s'accordent sur le fait que certains instruments comme le cadre et les contraintes budgétaires, le *lean management* ou les normes ISO 9001, sont plus hétéronomes du point de vue de l'action et de l'évaluation, puisqu'ils portent sur le contrôle de l'usage des moyens, et leur efficacité. J'ai distingué de manière analytique trois composantes de l'hétéronomie. *L'hétéronomie politique* correspond au fait que le politique fixe certaines normes d'action et d'évaluation par les lois, décrets et circulaires - par exemple, en définissant les priorités de l'action publique, les faits répréhensibles et la hiérarchie des sanctions. Dans le cas de *l'hétéronomie gestionnaire*, l'évaluation de l'action repose principalement sur des critères gestionnaires (coûts-bénéfices...). Enfin, les « *régulations autonomes* » (Reynaud, 2004) des professionnels du droit conçues pour faire face au contentieux correspondent aux cas où certains professionnels élaborent des instruments gestionnaires qui s'imposent et contraignent ensuite le travail de leurs collègues.

Tableau 1 - Instruments gestionnaires, autonomie et hétéronomie (réflexion initiale)

Instruments conçus par des :	Régulations autonomes pour faire face au contentieux	Hétéronomie politique	Hétéronomie gestionnaire
Professionnels du droit exclusivement	Trames automatisées de jugement Indicateurs locaux prégnants Traitement en temps réel		
Professionnels du droit et acteurs politiques (exécutif, cabinet, parlement)	Diversification des procédures Systématicité et gradation des réponses pénales Schémas d'orientation pénale, barèmes du parquet		
Spécialistes de l'évaluation (consultants, contrôleurs de gestion)		Cadre et contraintes budgétaires Contrôle de gestion & infocentre PHAROS Indicateurs LOLF	
			Normes ISO 9001 Lean management

Certains instruments relèvent d'une double logique professionnelle et politique, ou politique et gestionnaire. Pour faire face à la hausse du volume d'affaires à effectifs constants, les magistrats ont conçu des outils pour répondre au plus vite aux sollicitations des enquêteurs de la police judiciaire ou de la gendarmerie par téléphone - le traitement en temps réel ; faciliter la rédaction des jugements (les trames automatisées) ou le suivi des stocks et des flux (les indicateurs, tableaux de bord). D'autres outils correspondent à une réponse conjointe des professionnels et du politique relativement à la diversification des modes d'orientation et de poursuite dans un contexte de systématisation et de gradation de la réponse pénale, comme les schémas d'orientation pénale, les barèmes du parquet (les schémas d'orientation pénale et les barèmes du parquet définissent respectivement les modalités d'orientation et de poursuite, ou les sanctions requises en fonction des lois et circulaires, soit de valeurs politiques et de principes juridiques, et en fonction des contraintes organisationnelles de la juridiction).

D'autres instruments relèvent d'une hétéronomie politique et gestionnaire, comme les restrictions budgétaires ou le contrôle de gestion qui s'appuie en partie sur l'infocentre PHAROS - Pilotage Harmonisé pour l'Organisation des Services. Mais l'autonomie et l'hétéronomie *effectives* d'action comme de contrôle ne peuvent être attestées qu'après enquête. En effet, il n'y a pas nécessairement accord au sein d'une profession, et *a fortiori* entre groupes professionnels quant à leurs effets. De plus, beaucoup de magistrats et personnels de greffe sont personnellement divisés à l'égard des instruments gestionnaires. C'est l'un des enjeux de cette recherche que de montrer la capacité variable des professionnels à circonscrire ou à tirer parti de l'hétéronomie de certains dispositifs.

La *comparaison entre les instruments* (en ligne dans le tableau 2) repose sur six critères :

- L'analyse porte sur *l'enjeu* principal auquel chaque instrument répond, et *les représentations de l'organisation* qui le sous-tendent.
- La *généalogie* de chaque dispositif est retracée ; est précisée son intégration éventuelle à une configuration de réforme de l'État, caractérisée par les principaux acteurs impliqués et les rapports de pouvoir entre eux, les types de savoirs, instruments et modèles d'action privilégiés (Bezes, 2009, p. 46-55).
- Les *acteurs qui les portent* sont étudiés au travers de leurs formation, savoirs et savoir-faire ; de leur position institutionnelle dans la structure de pouvoir au sein de l'État et dans les secteurs et organisations concernés ; du soutien administratif et politique dont ils bénéficient ; des types d'intermédiaires qui œuvrent à leurs côtés.
- La *mise en œuvre* des outils de gestion, leurs *contestations ou appropriations* sont ensuite examinées.
- Les *effets sur les modèles professionnels* sont déclinés en quatre composantes : l'organisation du travail ; les pratiques professionnelles ; les relations et rapports de pouvoir entre groupes professionnels, et au sein de chacun ; les légitimités professionnelles.
- Les *modalités de gouvernement* sont appréhendées à travers deux dimensions : par le centre *vs.* par les entités aux niveaux local et régional ; la tension entre autonomie ou hétéronomie d'action et de contrôle.

Le premier chantier gestionnaire consiste dans l'analyse des nouveaux outils de gestion des flux introduits dans une organisation où la temporalité est consubstantielle à l'activité judiciaire. Les professionnels de la justice les ont conçus localement pour répondre aux injonctions sociales, politiques et gestionnaires de traiter les dossiers avec plus d'efficacité et d'efficacités (réduire les classements sans suite...). Il s'agit donc de *dispositifs de régulation autonome en réponse à l'augmentation du contentieux* et aux attentes émanant des usagers, citoyens et élus. Le chapitre 2 traite d'instruments de diverses natures : juridiques (comme la diversification des modes de poursuite, les procédures simplifiées ou accélérées de jugement) ou organisationnels, comme le traitement en temps réel, la mise en place de circuits différenciés selon la complexité et l'urgence des dossiers - tous conçus au moins en partie afin de réguler et si possible d'accélérer les flux de dossiers. Les notions de « système judiciaire » et de « chaîne » (pénale surtout) sont emblématiques d'une représentation des tribunaux qui devient plus centrale à partir des années 1990, surtout au parquet, même si cette image reste controversée dans la magistrature, plus qu'au greffe.

Les deux chantiers suivants portent sur la systématisation du recours aux indicateurs dans l'administration d'une organisation publique, et les effets structurants à court, moyen et long termes de la LOLF à travers les efforts de maîtrise et de rationalisation budgétaires. Depuis la LOLF (2001/06), le budget de l'État est présenté par missions et programmes assortis d'indicateurs de

réalisation et de résultats présentés dans les Projets annuels de Performance (PAP) et Rapports Annuels de Performance (RAP) en annexe des lois de finances (Siné et Lannaud, 2007). Cette enquête porte sur : la place respective des indicateurs locaux et nationaux dans le gouvernement de la justice, et leurs effets sur les choix et pratiques des professionnels du droit ; le rôle et les incidences du cadre et du suivi budgétaires et de l'évaluation par la performance ; les caractéristiques du budget de la justice et de ses évolutions (cf. chapitres 3 et 4). Les indicateurs relèvent d'une *autonomie de contrôle* lorsqu'ils sont définis à l'initiative de magistrats et de personnels de greffe (chefs de juridiction, magistrats chefs de service et encadrement du greffe notamment) comme jauges du fonctionnement d'un tribunal ou d'un service, ou d'une *hétéronomie de contrôle* lorsqu'ils ont été élaborés par la Chancellerie ou dans le cadre de la LOLF ; dans ce dernier cas, l'hétéronomie gestionnaire de contrôle est beaucoup plus marquée. On peut parler de « *régulation conjointe* » (Reynaud, 2004) dans les situations où la Chancellerie a repris des indicateurs clés mobilisés en juridiction, ou dans celles où les professionnels de la justice se sont réapproprié les ratios définis au niveau central. L'accroissement du suivi, du contrôle et des contraintes budgétaires et du poids des acteurs porteurs de la LOLF, témoignent d'une plus grande hétéronomie de contrôle dans la nouvelle régulation budgétaire.

Les chantiers quatre et cinq comparent les modalités de mise en œuvre et les effets de deux instruments managériaux typiques du management de la qualité ou des processus : les normes et certification ISO 9001 ; et le *lean* management. Les premières définissent les critères d'un système de management de qualité destiné à améliorer en permanence la qualité de l'organisation interne et la satisfaction des clients. Le *lean* vise à rendre plus efficiente la gestion des dossiers et donc l'organisation du travail en réduisant tout gaspillage ou perte de temps ; une adaptation partielle du *lean* entièrement internalisée au sein du ministère, VIA-Justice, consiste en une analyse des processus réalisée par les professionnels du droit. Ces méthodes font prendre conscience des interdépendances entre les acteurs - magistrats, greffiers et avocats notamment, et de leurs répercussions sur l'organisation du travail et sa célérité. Reposant sur des savoirs initialement étrangers aux professionnels du droit, ces démarches impliquent souvent des « professionnels » de l'évaluation extérieurs¹⁸. Leur comparaison, qui ouvrent à l'étude d'entités ne relevant pas de la justice judiciaire, permet de réfléchir aux motifs et mécanismes de transfert du privé vers le public, aux facteurs expliquant les modalités différenciées d'appropriation mais aussi aux rapports entre administrations centrales (transversale comme le Budget et sectorielle) ainsi qu'aux modes d'implication des consultants et à ses effets (cf. chapitres 5 et 6).

Enfin, un dernier chantier, transversal, prête attention aux procédures, instruments, principes et « professionnels » de l'évaluation en tant que dispositifs, relations de pouvoir et systèmes de valeurs (cf. chapitre 7). Vecteurs de normes professionnelles, mais aussi gestionnaires, les dispositifs d'évaluation individuelle et collective, et certaines formations en facilitent l'intériorisation par les professionnels. C'est pourquoi il est indispensable d'étudier les mécanismes concrets d'évaluation et les profils et trajectoires de ceux qui exercent ces fonctions de pilotage et de contrôle, afin de comprendre « comment se structure l'identité des nouvelles fonctions managériales » (Bezès et Demazière, 2011). L'évaluation renvoie à deux phénomènes : un jugement pratique, et une « procédure arithmétique, statistique, qui fournit une description quantifiée et idéalisée d'une activité individuelle ou collective » (Ogien, 2013, p. 10). Évaluer, c'est attribuer une

¹⁸ Je n'aborderai pas la question de savoir si ces spécialistes de l'évaluation constituent ou non une profession au sens strict (sur ce point, cf. Boussard, 2008, chapitres 9 et 10 ; Boussard, 2009 ; Divay, 2018 ; Gadea, 2018). J'ai choisi d'adopter le terme d'« experts de l'évaluation » sur le modèle de V. Boussard (2009).

valeur à un acte ; il s'agit d'une valeur axiologique dans le premier cas, d'un chiffre dans le second. La différence entre les deux concerne la visée de cette action (d'une logique politique guidée par l'intérêt général à celle du résultat), et ce sur quoi elle repose : la production ou non d'un chiffre. L'évaluation repose sur trois piliers : des dispositifs socio-techniques (normes, procédures, indicateurs, etc.) qui visent une plus grande objectivité ; « une représentation du pouvoir fondée sur l'adhésion et le savoir plutôt que sur la contrainte (Zarka, 2009) ; une vision du monde et un système de valeurs destinée à orienter l'action, autour [...] de la performance » (Louvel, 2012). En ce sens, l'évaluation fait partie de ces « technologies à distance » « par lesquelles les États contemporains orientent, régulent ou contrôlent les activités de groupes sociaux (Porter, 1995) » (*ibid.*). Ce mémoire montre que le « gouvernement à distance » à travers différents instruments gestionnaires complète plus qu'il ne remplace les formes d'intervention directes de gouvernement (par les représentants de l'Etat aux différents échelons *via* la hiérarchie), et pas seulement dans les secteurs régaliens comme la justice et la police.

D'une part, comment cette compétence est-elle exercée selon les acteurs qui la pratiquent - des pairs ou des spécialistes de l'évaluation ? Quels différences et déplacements observe-t-on selon les types d'évaluation menés, compte tenu de la variété de leurs usages et effets par et sur les parties prenantes, et de la place croissante qu'occupent les audits ? Quelles controverses en résulte-t-il ? Dans quelle mesure les principes d'évaluation de la LOLF « déterminent-ils » les critères de l'évaluation interne, et de l'auto-évaluation, comme le suppose A. Ogien (2013) ? D'autre part, ces types d'évaluations confortent-ils ou modifient-ils les pratiques et modes de légitimation professionnelles, les relations et rapports de pouvoir entre les échelons local, régional et national, comme entre ministères des Finances et de la Justice ?

Le tableau 2, qui se focalise sur les chantiers 2 à 5 pour des raisons de lisibilité (chapitres 3 à 6), montre comment des dynamiques distinctes travaillent l'institution judiciaire, alors que d'autres auteurs les indifférencient. Il établit des distinctions au sein de certains instruments.

Tableau 2 - Pluralité des voies de gestionnarisation dans les chantiers judiciaires emblématiques

TYPE d'instruments	INDICATEURS		BUDGET	Management de la QUALITÉ Normes ISO 9001	Management par les PROCESSUS	
	Indicateurs prégnants	Indicateurs LOLF dits de performance			Lean management	VIA-Justice
ENJEUX et représentations de l'organisation	Jauges du fonctionnement TGI	Coupler allocation des moyens et performance	Contrôler et réduire les dépenses	Attester la qualité et les délais	Réduire les temps morts & réorganiser	Accompagner le changement
	Chaîne judiciaire	Comparaison systématisée	Intériorisation des coûts		Chaîne judiciaire	
ADOPTION des INSTRUMENTS	Reprise des indicateurs de délais et stocks. Passage à des ratios dès 1997.		LOLF	Expérimentations éparses (~2000-06) : Chancellerie, tribunaux & greffes de commerce, dans les barreaux, chambre sociale d'une cour d'appel. → isomorphisme/mode managériale	Audits de modernisation & RGPP	
A/Généalogie	Créations <i>ad hoc</i> par les chefs de juridiction	LOLF : accountability accrue, ratios de productivité & de coût Instabilité selon les gouvernements (2015)	RGPP & crise économique de 2008 (fortes contraintes + réorientation budgétaires)			Adaptation & endogénéisation de l'analyse des processus
B/Acteurs porteurs	Professionnels du droit *Magistrats chefs de juridiction et de service *Directeurs de greffe/greffiers en chef	Chancellerie : Direction des Services Judiciaires, DSJ, incluant contrôleurs de gestion ; secrétariat général & Sous-direction de la Statistique ; cabinet Parlementaires.	Direction du Budget + représentants au ministère et en région Cour des comptes DSJ (bureaux Budget, Frais de justice) Parlementaires	*Consultants, auditeurs & responsables qualité *Professionnels du droit (statuts et caractéristiques variés)	DGME + consultants de gros cabinets de conseil + DSJ (directrice + chef de projet rattaché au bureau de la performance et des méthodes)	Bureau de la performance et des méthodes (magistrats + greffe). Refus du recours aux consultants.
C/Contestations appropriations	Consensus fort , sauf sur le taux de réponse pénale.	Jeux avec les chiffres. Peu de contestations ouvertes, sauf chiffres tirés de Cassiopée et utilisés dans les dialogues de gestion	Intériorisation des coûts dans l'activité 2011 : fronde des chefs de cour, d'où nouvelle cartographie des BOP	*Pas toujours réduction des délais. *Transparence parfois problématique.	Syndicats greffiers et magistrats. Très différenciées selon les juridictions.	Pas de contestation
EFFETS	-Evaluation du travail. -Réorganisation des services sur cette base	Pas d'effet des indicateurs LOLF sur l'activité (trop déconnectés) PHAROS utilisé pour les affectations de personnels.	-Suivi & contrôle plus précis des dépenses. -Frein à certaines enquêtes. → Pas l'autonomie promise	-Organisation du travail (plus d'attention aux interdépendances) -Pratiques professionnelles. -Tableaux de bord.		
MODALITÉS de GOUVERNEMENT	Autonomie forte du local et des professionnels du droit	Hétéronomie de contrôle (gouvernement/ parlement/ contrôleurs de gestion), forte autonomie d'action locale	Hétéronomie de contrôle (direction du Budget, Cour des comptes) & autonomie d'action réduite à partir de 2008	Hétéronomie de contrôle (normes ISO, consultants, auditeur), autonomie d'action variable	Forte hétéronomie de contrôle (consultants & DGME) & autonomie d'action	Forte autonomie d'action et de contrôle

3. Une démarche qualitative et comparative

Ce manuscrit d'habilitation analyse repose sur des enquêtes de terrain approfondies s'inscrivant dans une démarche inductive et sans parti pris *pro* ou *contra*. Quatre critères orientent la comparaison entre instruments et la mise en perspective de la justice avec d'autres secteurs d'action publique. L'étude de la fabrique des instruments, est couplée à celle des pratiques des acteurs.

3. 1. Comparer les instruments d'action publique, mettre en regard la justice vis-à-vis d'autres organisations publiques

Une pluralité de logiques comparatives est à l'œuvre au fil des chapitres (cf. tableau 3). D'une part, le mémoire privilégie la comparaison entre profession(nel)s et segments professionnels : entre les magistrats du parquet (les procureurs et leurs substituts qui s'occupent principalement du pénal), les magistrats du siège (les juges) et les personnels du greffe ; parfois entre d'autres spécialisations (l'application des peines et le contentieux de la rétention administrative, pour lesquels des délais procéduraux très courts s'imposent) ; la comparaison se prolonge entre les professionnels du droit et les experts de l'évaluation et de la gestion non juristes, tels que les consultants, contrôleurs de gestion, statisticiens, fonctionnaires du ministère des Finances aux niveaux national et régional. D'autre part, certains chapitres comparent plusieurs juridictions (chapitres 2 et 6) ; lorsqu'il n'en est pas fait état, c'est que les similarités l'emportent sur les di-similarités. Les jeux d'échelle sont pris en compte dans tous les chapitres. Le manuscrit se centre sur l'articulation entre les échelons locaux et régionaux (dans la justice les tribunaux et cours d'appel), et le niveau national - ministères de la Justice, des Finances et du Budget, Cour des comptes, parlement, exécutif. L'analyse des processus de transferts - entre le national et l'international, comme du secteur privé vers le public ou au sein d'un même secteur - est très présente dans l'analyse du management par la qualité et par les processus (chapitres 5 et 6).

La justice est mise en perspective avec d'autres organisations publiques dans le chapitre consacré à l'état de l'art, dans le chapitre 6 concernant la mise en œuvre du *lean* management, et le chapitre 7, afin d'élargir la comparaison entre instruments gestionnaires¹⁹. Cette mise en regard s'inscrit dans une logique « entre systèmes très similaires » (Przeworski et Teune, 1970), selon une double proximité : relative à l'activité et à sa dimension régalienne pour la police, à la structuration des organisations publiques par un modèle professionnel pour la santé et l'enseignement supérieur et la recherche (dans une moindre mesure pour la police sur ce point, Jobard et de Maillard, 2015). Le nombre d'enquêtes menées sur ces secteurs facilite ce regard croisé sur la base de travaux réalisés par des collègues²⁰.

La mise en regard de la justice et de la police se justifie par le fait que ces secteurs régaliens sont épargnés par les suppressions de postes, et par l'ampleur des interdépendances avec la justice, afin que chacune puisse remplir sa mission, puisque les forces de l'ordre alimentent l'essentiel des flux judiciaires en matière pénale. De plus, des transferts de coût ont lieu concernant les frais de justice, le transfèrement des détenus entre les centres de détention et les tribunaux (cf. chapitres 2 et 4). En outre, les deux organisations recourent à des instruments similaires en matière budgétaire ou d'indicateurs. En revanche, les effets des dispositifs gestionnaires sont plus forts sur les pratiques

¹⁹ Je souhaitais initialement compléter la comparaison entre instruments gestionnaires par une comparaison plus systématique avec d'autres organisations publiques tout au long du manuscrit d'habilitation. Si j'ai réalisé de nombreuses lectures concernant les autres secteurs cités, il m'a fallu réduire mon ambition pour ce mémoire. Mais je conserve ce projet d'une mise en perspective de plus grande ampleur pour l'ouvrage que j'en tirerai.

²⁰ Les travaux sur la gendarmerie sont plus rares (Dieu, 2008 ; Dieu *et al.*, 2017 ; Luc, 2010).

professionnelles et les politiques conduites dans la police : les commissaires divisionnaires, directeurs départementaux de la sécurité publique, connaissent très précisément le coût financier et humain des interventions et dispositifs, qu'ils ajustent aux moyens (Djian, 2018) ; la politique du chiffre influence fortement les pratiques des agents, en raison d'incitations financières qui accompagnent la réalisation des objectifs, et d'affinités entre certains indicateurs prégnants et normes professionnelles, comme nombre d'arrestations ou de cas élucidés (de Maillard et Savage, 2017) ; le *benchmarking* structure davantage l'activité et l'évaluation (Bruno et Didier, 2013). Du point de vue organisationnel, la hiérarchie et le pilotage par le centre, plus affirmés que dans la justice, laissent néanmoins une importante autonomie d'action sur le terrain (Monjardet, 1996 ; Jobard et de Maillard, 2015).

Tableau 3 - Pluralité des logiques comparatives à l'œuvre au fil des chapitres

	Entre profession(nel)s, segments, spécialisation	Mise en regard entre organisations publiques	Jeux d'échelle	Entre juridictions
Chapitre 1 (théorie)	Toujours présente	X	X	X
Chapitre 2 (temporalités et flux)		À travers les comparaisons qu'effectuent les professionnels du droit avec la santé et les pompiers	Entre le local, le régional et le national	Facteurs de variation : types et volumes de contentieux, ampleur des sous-effectifs et des rotations de personnel
Chapitre 3 (indicateurs)				
Chapitre 4 (budget)		Avec la mission Sécurité		
Chapitre 5 (ISO 9001)			De l'international au local	
Chapitre 6 (<i>lean management</i>)		X		X
Chapitre 7 (évaluation)		X	Local / national	

La mise en regard avec la santé et l'enseignement supérieur et la recherche repose sur des similitudes : un modèle professionnel fort (les médecins ou universitaires) en dépit de différenciations internes ; une bureaucratie professionnelle²¹ hiérarchisée, où les professionnels étaient traditionnellement en position dominante par rapport aux autres groupes professionnels impliqués dans les soins ou l'administration publique ; le profil hybride des promoteurs d'instruments gestionnaires (Laillier et Topalov, 2017), caractéristique des intermédiaires spécialistes identifiés par O. Nay et A. Smith (2002) ; des dispositifs de gestion pour partie similaires : indicateurs, *benchmarking*, contraintes budgétaires.

²¹ La bureaucratie professionnelle est un mode d'organisation caractéristique de groupes professionnels très qualifiés disposant d'une large autonomie (Mintzberg, 1993).

Par rapport à la justice et à l'enseignement supérieur et la recherche, **la santé** est un domaine à plus forte saillance politique et citoyenne, parce que tous les citoyens sont concernés par la santé, et que le poids dans le budget de l'État est beaucoup plus important. Certains instruments ou leur importance diffèrent nettement du point de vue des mécanismes de délégation, d'« autonomie » et de responsabilisation budgétaires, et du poids des agences. La régulation marchande (Juven, 2016) est beaucoup plus présente que dans la justice et la police, où le caractère régalien de leurs missions et le principe d'un monopole de la violence légitime restent d'actualité, malgré les différences entre polices nationale et municipale, et la gendarmerie. Concernant les modes de gouvernement, si le politique définit un cadre contraignant, les professionnels gestionnaires conservent une forte autonomie.

L'enseignement-supérieur et la recherche se caractérisent par une autonomie plus forte encore que dans la justice, et *a fortiori* que la santé. Ce secteur partage avec la santé le fait que certains acteurs et institutions en son sein relèvent d'une régulation marchande. La segmentation du marché du travail universitaire y est beaucoup plus forte que dans la justice ou la police, où le statut de fonctionnaire est très majoritaire (Musselin, 2009 ; Paradeise et Thoenig, 2013).

Enfin, les facteurs individuels de variation sont pris en compte aux chapitres 6 et 7. Les portraits de magistrats et de greffiers développés dans le dernier chapitre, mettent en évidence leurs réappropriations très contrastées des outils de rationalisation. Si certains professionnels du droit y sont systématiquement favorables ou réservés, la majorité des professionnels rencontrés n'adoptent pas de positionnement pro ou contra *a priori*. Mais leur positionnement est toujours étroitement articulé à leur représentation de ce que sont la justice, un « bon » magistrat et les destinataires de son action. Enfin, la répartition genrée trop déséquilibrée par catégorie professionnelle et niveau hiérarchique ne permet pas de tirer des conclusions du point de vue du genre (cf. tableau A2 en annexe).

3. 2. Coupler l'étude de la fabrique des instruments, et celle des pratiques des acteurs

Ce mémoire original s'appuie sur quatre enquêtes réalisées personnellement entre 2007 et 2017 au niveau central et dans dix juridictions principalement.

Empiriquement, les enquêtes sont déclinées aux niveaux micro, méso et macrosociologiques. D'un point de vue micro, l'attention a été portée aux expériences, pratiques et perceptions des professionnels dans les organisations locales, régionales et dans les ministères concernant l'élaboration et la mise en œuvre d'outils de régulation des flux, d'indicateurs, du cadre et des outils de suivi budgétaires, de dispositifs de management de qualité et des processus. Au niveau méso, l'analyse porte sur les effets de la Loi Organique relative aux Lois de Finance et d'autres programmes de réformes de l'État comme la RGPP. Au niveau macro, l'examen de l'influence de standards managériaux conçus à l'international, repose sur l'étude des circulations des acteurs, idées et instruments entre les échelons local, national et international, et de leurs effets.

La justice judiciaire est organisée, pour simplifier, en trois niveaux de juridictions : l'instance - notamment au sein des tribunaux de grande instance (TGI) ; les cours d'appel, qui correspondent au niveau régional, mais selon un découpage différent des régions administratives ; et la Cour de cassation. Mes enquêtes portent principalement sur 5 TGI et 5 cours, auxquels s'ajoutent des entretiens ponctuels ou réalisés par des collègues dans 6 autres TGI lors d'enquêtes collectives. Deux critères ont prévalu à la sélection initiale des sites : réaliser des entretiens dans des juridictions de la région parisienne et surtout en province ; et de taille différente - moyenne à grande. D'autres entités ont été incluses parce que des instruments gestionnaires y étaient déployés : pour les

démarches ISO 9001, la chambre sociale de l'une des cours d'appel enquêtées, deux bureaux de la Chancellerie et le greffe d'un grand tribunal de commerce ; dans le cas du *lean* management, le choix s'est porté sur une cour où magistrats et greffe se sont bien réappropriés la démarche ; une autre où le *lean* n'avait pas été bien accepté et n'avait pas d'impact sur les délais ; et une troisième où, bien que certains professionnels critiquent fortement l'approche, la réduction des délais et des stocks est visible deux ans après la mise en œuvre.

Les enquêtes réalisées ont donc procédé de deux logiques différentes que C. Musselin (2005) distingue comme plus caractéristique de l'analyse de l'action publique pour la première ; de la sociologie de l'action organisée pour la seconde. Certaines d'entre elles ont consisté à retracer la genèse de l'élaboration des instruments, les acteurs qui les portaient, leur mise en œuvre, et leurs effets : démarche ISO 9001, *lean* management, LOLF. D'autres ont privilégié l'entrée par les organisations (un tribunal ou une cour) pour étudier les changements à l'œuvre dans l'organisation du travail, les pratiques et ethos professionnels, à travers le prisme de l'activité (en quoi consiste votre activité ? Comment s'organise-t-elle ?) et plusieurs instruments : outils mis en œuvre pour réguler l'activité ; usage ou pas d'indicateurs dans la gestion des juridictions ou services ; cadre, suivi et contraintes budgétaires. L'essentiel de l'entretien portait sur les caractéristiques concrètes et relationnelles de l'activité, focalisées sur le « comment » plutôt que sur le « pourquoi » (Becker, 2002, p. 105), en confrontant les données recueillies en entretien entre eux et avec des journées d'observation et une abondante documentation.

Afin d'articuler l'étude de la fabrique des instruments, et celle des pratiques des acteurs, les matériaux consistent d'abord en plus de 135 entretiens semi-directifs durant entre une heure et trois heures et demi, intégralement retranscrits ; ils ont été réalisés à la Chancellerie, au ministère des Finances (direction du budget et administration régionale) ainsi qu'auprès des chefs de cours et de juridictions, des magistrats du siège et du parquet, des fonctionnaires à différents niveaux de responsabilité (cf. encadré 1 et annexe 1)²². Pour les magistrats et personnels de greffe, à cinq exceptions près, les entretiens se sont déroulés au palais de justice dans leur bureau aux horaires de travail²³. Plusieurs critiques ont été adressées à l'entretien semi-directif en raison de la mémoire défaillante des enquêtés, du risque de reconstruction rétrospective des changements intervenus et de leurs motifs (Bongrand et Laborier, 2005), de leur méconnaissance de leur contribution à ces processus que P. Bourdieu (1986b) qualifie d'« illusion biographique », et de la « distance entre ce que les gens disent et ce qu'ils font » (Pinson et Sala Pala, 2007, p. 562). Toutefois, cette méthode est heuristique pour « rendre compte de l'action publique, aussi bien dans son historicité que dans ses pratiques synchroniques » (*ibid.*, p. 557), afin de « mettre à jour les pratiques d'action publique et les représentations qui les sous-tendent » (*ib.*, p. 475). Comme le souligne E. Friedberg (1999, p. 97) à propos de l'enquête, « ce sont justement ses “bonnes raisons” qu'il s'agit de mettre à jour » ; à charge ensuite pour le chercheur d'identifier et d'explicitier « les structures et contraintes d'action » dans lesquelles son interlocuteur s'inscrit.

Auprès des greffiers et secrétaires administratifs, les entretiens ont été associés à des observations dans différents services, y compris ceux dédiés au suivi budgétaire - soit 14 demi-journées. Après un temps de discussion relatif au fonctionnement du bureau ou du service, à leur

²² J'en ai réalisé plus d'une centaine personnellement, dont 12 avec A. Hastings, collègue publiciste. S'y ajoutent une trentaine d'entretiens réalisés par des collègues dans une enquête collective portant sur la justice pénale, et coordonnée par J. Danet (2013), y compris dans deux petites juridictions qui ne sont pas abordées ici faute de place.

²³ Parmi les exceptions, deux entretiens ont eu lieu dans un restaurant à l'heure du déjeuner ; trois autres, dans des cafés le week-end ou lors d'une demi-journée de congé déposée par trois jeunes magistrats ; et enfin en soirée, par téléphone, une fois les enfants couchés, pour une magistrate. Un seul autre entretien a eu lieu par téléphone, le magistrat interrogé ayant pris un poste en Outremer.

travail, à la répartition des tâches entre collègues, aux procédures et logiciels utilisés, chaque enquêté était invité à reprendre son activité, en commentant à voix haute les points qui méritaient attention, les difficultés rencontrées et les manières de les résoudre. Ces observations en juridictions et à la Chancellerie dans deux bureaux concernés par une certification ISO 9001, m'ont permis d'étudier le travail au concret ; de voir en quoi consistaient les logiciels de suivi budgétaire, les « applicatifs métiers » ou l'infocentre PHAROS (cf. chapitre 4) ; de mieux comprendre les interdépendances entre services dans le traitement des dossiers ; de faciliter la discussion avec des personnels moins diplômés ou qualifiés.

Ces entretiens ont été précédés et suivis de l'analyse de documents budgétaires et gestionnaires au niveau du ministère (projets de loi de finances et projets annuels de performance depuis la fin des années 1990, circulaires et manuels d'application, *Chiffres clés de la justice...*), de plusieurs juridictions et cours d'appel (documents transmis à la Chancellerie en vue des dialogues de gestion par deux Services Administratifs Régionaux, qui assurent la gestion des moyens financiers et matériels au niveau des cours), l'étude de multiples rapports - Cour des comptes, Assemblée nationale, Sénat, Inspection des Finances, Inspection des Services Judiciaires, groupes de travail... La lecture des rapports permet d'identifier les intentions affichées par les politiques ministérielles ou gouvernementales, les injonctions et les instruments sur lesquels elles s'appuient, certains de leurs effets ; les enjeux politiques, professionnels et sociaux au cœur de ces transformations. Enfin, les professionnels rencontrés m'ont transmis la documentation produite par les consultants lors des démarches ISO 9001 et du *lean* management. Dans deux juridictions, j'ai étudié tous les documents - présentation de l'approche, diagnostics préliminaires et intermédiaires, plan d'action, échanges de mails ; dans quatre autres, j'ai consulté les documents que mes interlocuteurs avaient conservés.

L'analyse de ce vaste corpus documentaire émanant de sources variées m'a permis d'étudier les instruments « au concret ». Je souhaitais initialement compléter le protocole d'enquête en suivant la conception et la mise en œuvre de changement sur le terrain. Alors que le consultant et la responsable d'un bureau de la Chancellerie avaient accepté que j'observe la mise en œuvre de la démarche ISO 9001 et que j'avais déjà rencontré la moitié des agents du bureau, le directeur des affaires civiles et du sceau ne m'y a pas autorisé²⁴. Concernant le *lean*, une telle observation n'a pas été possible dans la mesure où j'ai mené l'essentiel des enquêtes en la matière après la fin de la RGPP. Être « sociologue embarqué[e] » avec des consultants (Poupeau, 2017) m'aurait permis d'observer sur le vif les pratiques des consultants, les interactions et différents types de rapports entre les consultants et les professionnels en juridiction (cf. aussi Belorgey, 2010 ; Villette, 2003).

Encadré 1 – Présentation des enquêtes, et des tribunaux et cours étudiés

Enquête 1 en 2006-2008 sur Justice et normes ISO 9001 à la Chancellerie, dans un greffe de Tribunal de commerce et dans une cour d'appel ; 15 entretiens semi-directifs d'une durée d'au moins 1h30 avec des professionnels du droit et consultants.

Enquête 2 en 2009-2011 sur la gestion des stocks et des flux de dossiers, les indicateurs locaux et nationaux, le cadre et les contraintes budgétaires avant et après la LOLF ; cinquantaine d'entretiens.

Enquête 3 complément sur le budget en 2012 : 12 entretiens menés avec A. Hastings-Marchadier, publiciste, et 3 seule, dans le cadre du projet ANR EVAJP coordonné par J. Danet (2013).

Enquête 4 sur le *lean* management en 2014 ; 25 entretiens.

²⁴ A. Ogien (2013) indique aussi avoir essuyé un tel refus auprès du ministère de la Justice.

Depuis 2000, je réalise des enquêtes sur la justice en France, en Belgique et en Italie. Je n'ai cité ci-dessus que les enquêtes mobilisées dans ce mémoire. D'autres enquêtes menées depuis 2014 sur des thématiques *a priori* différentes, comme les représentations et expériences des citoyens face à la justice depuis fin 2015, ou la loi du 15 août 2014 sur la contrainte pénale et la libération sous contrainte (enquêtes entre 2015 et 2017), ont complété cet éclairage ; le déplacement de la focale d'observation et de la problématique a confirmé la prégnance des logiques et instruments gestionnaires, y compris dans la mise en œuvre de nouvelles législations visant à privilégier d'autres rationalités et d'autres temporalités (Mouhanna *et al.*, 2017).

Caractéristiques des principales juridictions étudiées

Le TGI de région parisienne (RP-A, où 13 entretiens et 3 observations ont été réalisés) compte en 2010 44 magistrats du siège, 14 magistrats du parquet (soit deux de moins que l'effectif théorique), 110 fonctionnaires de justice (greffiers et secrétaires administratifs, dont deux greffiers placés en 2010, 3 et 10 vacataires en 2009). Ce tribunal se distingue par des renouvellements très importants d'effectifs d'une année sur l'autre au greffe et chez les magistrats (en septembre 2009, 16 nouveaux magistrats sont accueillis ; en 2004, les onze juges qui y sont affectés sortent de l'ENM). Le ressort de la juridiction compte 630 000 habitants avec une augmentation annuelle d'environ 15 000 habitants ; un centre de rétention administrative pour les étrangers de forte capacité et plusieurs centres de détention.

A Prov-C (14 entretiens et 2 observations), **la cour appartient au premier ensemble de juridictions** selon la catégorisation de la Chancellerie. Comprenant six chambres en matière civile et trois en matière pénale, elle compte 67 personnels des greffes, dix-huit magistrats du siège dans les trois premières chambres en matière civile. **Le TGI** situé dans un bâtiment mitoyen comprend en 2011 22 magistrats du parquet, 66 magistrats du siège et plus de 170 fonctionnaires de justice.

A Prov-E (12 entretiens, dont 3 à la cour, et 3 observations), **le TGI de province de taille moyenne, compte** en 2010-12, lors des enquêtes, 27 magistrats du siège, 8 magistrats du parquet et 72 fonctionnaires de justice - greffiers et secrétaires administratifs. La cour se situe dans le même bâtiment.

A Prov-K (11 entretiens), la cour compte 6 chambres.

A Prov-F (7 entretiens et une observation), la cour compte 6 chambres.

A Prov-D (6 entretiens sur le *lean*), la cour comprend 47 magistrats en 2011. Le ressort de la juridiction du TGI le plus important comptait près de 750 000 habitants au recensement de 2007.

Caractéristiques des autres juridictions

Le TGI de prov-J (1 entretien réalisé personnellement et 10 par des collègues)

Le TGI de prov-I, situé dans l'Est de la France, comprend une vingtaine de magistrats. La chambre civile, qui inclut les affaires familiales, comporte deux sections, avec chacune une vice-présidente et deux magistrats de second grade.

Le TGI de prov-L est de petite taille. Il comporte 6 magistrats du parquet (entretiens avec le procureur et le président réalisés par des collègues).

Le TGI RP-B de la région parisienne compte une cinquantaine de magistrats du siège, dont huit juges et demi aux affaires familiales, 26 magistrats du parquet. Là-aussi, le turn-over des magistrats est important, avec un renouvellement d'un tiers chaque année (un quart aux affaires familiales).

3.3. Regard réflexif sur une enquête au long cours

La réalisation de cette enquête au long cours implique un regard réflexif sur celle-ci du point de vue du cadrage temporel et géographique.

Ce manuscrit consiste donc en une synthèse d'enquêtes distinctes réalisées principalement entre 2007 et 2014 concernant les terrains par entretien ; élargies en amont et en aval, entre 1997 et 2018 pour l'analyse des indicateurs et du budget. L'analyse s'est étalée sur une douzaine d'années, même si cette comparaison entre instruments gestionnaires a été pensée comme un tout dès début 2006 lors de l'élaboration du projet de recherche pour ma candidature au concours du CNRS. Mener des enquêtes sur une même institution pendant presque 20 ans (si j'inclus les recherches menées en thèse, qui portait principalement sur les rapports entre justice et politique) donne une connaissance approfondie du milieu judiciaire, de son fonctionnement et de ses professionnels, sans que celle-ci soit « intime »²⁵. La plupart des intuitions que j'avais avancées dans le chapitre de ma thèse sur le sujet, ou développées dans des publications de ces dix dernières années me semblent confirmées. Le déroulement séquentiel de cette recherche et le souci de travailler pour l'essentiel sur des sujets non abordés par des collègues expliquent deux choix : la focalisation sur deux décennies, l'absence de sociohistoire des changements gestionnaires dans la justice d'une part ; quant aux terrains choisis d'autre part.

D'une part, l'analyse proposée ici, qui se focalise sur la période 1997-2017, ne comporte pas de sociohistoire des changements gestionnaires dans la justice. Il serait très intéressant de réaliser une recherche remontant aux années 1960 sur l'émergence de cette préoccupation gestionnaire, et pas seulement d'administration de la justice, et ses inflexions majeures au cours du temps. Comme très peu de recherches ont été menées en la matière, il s'agit de mon point de vue d'une recherche à part entière nécessitant un travail d'archives approfondi que je ne souhaitais pas engager ici et qui mériterait de faire l'objet d'une thèse. Le fait que mes analyses se soient enrichies au cours de la période, parallèlement à la réalisation des enquêtes et à la rédaction des premiers résultats, fait qu'il m'a été difficile de raisonner en termes de configurations de réformes délimitées par des périodes temporelles nettes : je me suis rendue compte en effet du brouillage du cadre chronologique par effets d'anticipation ou conséquences « à retardement ». En effet, comme la LOLF a été votée en 2001 et est entrée en vigueur en 2006, l'élaboration ou le choix des indicateurs dits de performance, et les modifications dans les documents budgétaires interviennent à partir de 2001. Au contraire, plusieurs décisions prises pendant la RGPP n'ont été suivies d'effets que sous la présidence de F. Hollande.

D'autre part, alors que les enjeux relatifs à l'évaluation étaient présents dans mon programme de recherche de 2006, je n'ai pas pris cet objet comme terrain explicite et spécifique d'enquête. Cette question transversale m'est pourtant apparue essentielle pendant la rédaction de mon HDR. Cela m'a incitée à reprendre l'analyse des entretiens que j'avais réalisés en me focalisant sur les éléments précis. En complément d'une vague d'entretiens que j'entreprendrais dès cet hiver concernant les instruments budgétaires et les indicateurs, je ferai un complément d'enquête sur les évaluations. Enfin, concernant le choix des objets, j'avais d'emblée exclu de m'intéresser à certains objets travaillés par d'autres collègues, comme la visio-conférence (Dumoulin et Licoppe, 2017) ou les nouveaux logiciels métiers, comme Cassiopée (Ferry, 2015). La dématérialisation des procédures et tout ce qui relève du *e-government* mériterait là encore une recherche à part entière,

²⁵ Cf. tome 2 de cette habilitation : je n'avais aucun proche parmi ma famille ou mes amis dans le milieu judiciaire quand j'ai commencé ma thèse, et quasiment aucune connaissance ; cela fait seulement trois ans qu'une magistrate et un avocat font partie de mon cercle amical.

depuis sa sociogenèse jusqu'à sa mise en œuvre et ses déplacements récents, y compris la possibilité pour les justiciables de connaître où en est le traitement de leur dossier (cf. Contini et Lanzara, 2008). Ce faisant, je ne me suis que très marginalement intéressée aux changements sociotechniques réalisés en partie dans une perspective gestionnaire pour des motifs pluriels : régulation des flux, réduction des coûts...

Du point de vue du cadre géographique, mon projet initial incluait un important volet européen. La comparaison de la France avec trois autres pays européens - la Belgique, l'Italie et les Pays-Bas²⁶ - a été approfondie dans le cadre d'un livre paru il y a moins d'un an (Vigour, 2018) ; je n'aborde pas cette dimension ici, puisque ces deux manuscrits ont été pensés comme complémentaires. Les acteurs, réseaux et instances promoteurs d'instruments et de principes gestionnaires dans la justice aux niveaux européen et supranational (Banque Mondiale, OCDE) ont fait l'objet d'une thèse que j'ai co-encadrée (Cappellina, 2018)²⁷. C'est pourquoi, excepté dans les chapitres 5 et 6, l'analyse se focalise sur les échelons locaux, régionaux et national.

4. Une démonstration en sept chapitres

Dans ce manuscrit d'habilitation, qui analyse les voies spécifiques de gestionnarisation à travers les instruments privilégiés, et leurs modalités de réappropriations contrastées, la démonstration se déploie en sept chapitres.

Le premier chapitre présente *comment appréhender* théoriquement, méthodologiquement et empiriquement *les voies plurielles de la gestionnarisation* dans les organisations publiques à travers la double distinction entre *autonomie et hétéronomie d'action et de contrôle*. Il insiste sur les tensions auxquelles la gestionnarisation expose les organisations publiques. Ce chapitre revient sur les apports de cette recherche relatifs à trois enjeux : l'étude du changement, de ses ressorts et des résistances à celui-ci ; les recompositions inter et intra professionnelles, amplifiées par l'intervention de nouveaux « professionnels » de l'évaluation en interne et en externe ; l'analyse de l'instrumentation, des mécanismes et des effets de transferts de pratiques de gestion issues du privé vers le public.

Les chapitres 2 à 6 étudient les efforts de rationalisation déployés au travers d'instruments gestionnaires ; les configurations spécifiques dans lesquels ces changements sont intervenus, et les facteurs qui placent l'organisation sous tension. Chaque chapitre montre la singularité de chaque dynamique et instrument, sa chronologie fine, les acteurs qui les portent, et la manière dont ces processus et modes de rationalisation affectent la justice.

Le chapitre 2, intitulé « L'organisation sous tension et ses régulations autonomes », analyse *les temporalités différenciées* qui structurent l'activité judiciaire, *les formes de rationalisation dont elles font l'objet*, et *les contraintes organisationnelles propres à chaque métier*. D'une part, la sociologie des temporalités ordinaires que j'y présente montre que les délais sont une préoccupation ancienne, voire consubstantielle de la justice. En effet, en continu, des dossiers parviennent au tribunal qu'il convient d'enregistrer, d'orienter vers le bon interlocuteur, de traiter éventuellement en audience avant d'informer les parties de la décision ; du temps s'écoule entre chaque moment clé : saisine de l'institution ; enquête éventuelle - sociale ou policière ; examen du dossier et suivi des échanges entre les parties ; audience ; rédaction, prononcé et notification du jugement ;

²⁶ Ma thèse comparait la Belgique, la France et l'Italie. L'ajout des Pays-Bas dans le chapitre consacré à l'enracinement d'une logique gestionnaire tient à son statut de précurseur parmi les pays européens, visible dans les instances européennes aussi, et à sa proximité géographique et historique avec la Belgique, d'où découle son statut de source d'inspiration plus que de transfert, au moins parmi les politiques néerlandophones.

²⁷ Le sujet de cette thèse correspond au volet international de mon projet CNRS.

exécution ou pas de la décision judiciaire. Mais la massification des contentieux confronte l'institution judiciaire à un enjeu de régulation des flux et à une spirale d'accélération, même si toutes les activités judiciaires ne sont pas aussi rythmées. Depuis les années 1990, la nouveauté réside dans les efforts des professionnels pour gérer, orienter et si possible réduire les flux et les délais autrement que par des classements sans suite. D'autre part, de fortes interdépendances entre professionnels aux logiques partiellement différentes caractérisent l'activité judiciaire, depuis les actions menées par la police et la gendarmerie jusqu'aux activités de l'Administration pénitentiaire, en passant par les avocats et les travailleurs sociaux. En outre, cette temporalité est l'objet de rationalisations qui relèvent pour l'essentiel de régulations autonomes d'évolutions hétéronomes, comme la hausse du contentieux à effectifs constants. Magistrats et greffiers ont en effet conçu l'essentiel des outils destinés à accroître l'efficacité et la célérité de la justice. Cette résistible prise de conscience des interdépendances entre acteurs du procès, et ces dispositifs de rationalisation changent la manière dont ses membres se représentent l'institution judiciaire. L'image de la chaîne de production revient de manière récurrente - souvent pour la contester, parfois aussi pour en montrer la pertinence pour décrire l'exercice contemporain de la justice.

Le chapitre 3 analyse la systématisation d'un gouvernement par les indicateurs aux niveaux local et national. Leurs effets sur l'action des professionnels sont contrastés. Dans la justice, les indicateurs prégnants qui ont le plus d'influence sur l'activité des professionnels en juridiction, tous antérieurs à la LOLF, correspondent à des indicateurs définis au niveau local, aux chiffres d'activité traditionnels (comme les délais moyens, l'ancienneté du stock ou les délibérés au-delà de deux mois), ou introduits dans les années 1990, comme le taux de réponse pénale, y compris à partir de 2015 où ce ratio ne figure plus parmi les indicateurs « LOLF ». Les ratios dits de performance créés au niveau national en 2006, qui sont les plus hétéronomes et les plus visibles dans les débats publics, ne sont pas ceux qui ont le plus de prise sur les activités concrètes des magistrats et personnels de greffe en juridiction. De plus, depuis la LOLF, en pratique dans la justice, les résultats de l'action publique sont davantage appréhendés en termes d'efficacité que de performance, c'est-à-dire par comparaison avec les objectifs. Le pilotage de l'activité par la Chancellerie, qui repose sur le fait de mieux connaître pour agir grâce à des statistiques plus fines au niveau de chaque juridiction et service, et sur le principe du *benchmarking* à travers la comparaison des performances des juridictions, oriente l'allocation des moyens humains et financiers au niveau national à travers le contrôle de gestion. On observe un gouvernement par la comparaison, encore modeste, mais bien présent. Les indicateurs de charge de travail et de productivité individuelle et collective au niveau des juridictions ou des services sont révélateurs d'une rationalité gestionnaire, qui change les fonctions, les modes d'élaboration et le sens des statistiques judiciaires. Sur le fond, *la mesure et donc la mise en chiffres de l'activité judiciaire* contraste avec le fait que les professionnels la pensent jusqu'alors essentiellement comme qualitative et non chiffrable. Elle *modifie donc l'ethos professionnel sur le plan cognitif*. De plus, les indicateurs illustrent le choix politique actuel de considérer l'augmentation de la productivité comme « la » solution à l'engorgement des tribunaux. Enfin, ils représentent potentiellement des moyens d'évaluation et de contrôle sur l'activité des magistrats et personnels de greffe. De ce point de vue, *l'emprise des indicateurs est plus marquée sur l'activité, les pratiques et l'organisation du parquet et du greffe que du siècle*.

Le chapitre 4 analyse les déterminants du budget de la justice (ceux qui relèvent de l'institution judiciaire, des personnes ou collectifs qui la sollicitent, et des choix politiques), les acteurs qui participent à la régulation budgétaire aux niveaux local, régional et national, et les effets des efforts de maîtrise des dépenses sur les pratiques professionnelles et les politiques judiciaires

(Siné, 2006 ; Bezes et Siné, 2011). Les effets des contraintes budgétaires sur les pratiques et politiques judiciaires se font davantage sentir que les nouveaux instruments déployés dans le cadre de la LOLF, malgré les efforts de maîtrise des dépenses consentis en juridiction. En effet, si la LOLF modifie radicalement le cadre budgétaire, dès 2008, les contraintes budgétaires s'accompagnent d'un retour aux pratiques antérieures de fléchage et de fractionnement des crédits par la Chancellerie, qui remettent en cause le principe d'enveloppes globales et l'autonomie dont les gestionnaires locaux devaient disposer. Il en résulte une grande hétéronomie de contrôle sur les pratiques des magistrats et les enquêtes qu'ils ordonnent, les politiques judiciaires, et la rationalité juridique.

Les chapitres 5 et 6 sont dédiés aux démarches ISO 9001 et au *lean* management. Ces deux instruments diffèrent du point de vue de leurs fondements, de la dynamique de changement et de leurs conséquences ; les similarités l'emportent quant au rôle crucial des consultants. Premièrement, les approches ISO 9001 relèvent du management de la qualité, qui certifie la qualité de l'organisation *ex ante* plutôt que celle du service *ex post*. Le *lean* management correspond à un dispositif de management par les processus : l'enjeu est d'optimiser les flux (ici de dossiers) et leur traitement à moindre coût, en supprimant les pertes de temps et moments durant lesquels aucune action n'est faite sur un dossier. Deuxièmement, démarches et certifications ISO 9001 s'inscrivent plutôt ici dans un mouvement *bottom up* et une logique d'isomorphisme parmi les juridictions et greffes commerciaux, et les professions libérales connexes (huissiers, avocats) - à savoir une mise en conformité des formes et pratiques d'organisations aux injonctions normatives de leur environnement. Le *lean* management est promu de manière volontariste dans le cadre de la RGPP par la DGME. Ces chapitres expliquent le choix de ces pratiques et méthodes de gestion - pour la première par le souci d'*attester* de la qualité d'une organisation, pour la seconde d'*accroître l'efficacité et la célérité* dans le traitement des dossiers.

Troisièmement, les consultants apportent des techniques et des outils standards (cartographie des processus, résolution d'erreurs, etc.) qu'ils transfèrent *in situ* en les adaptant au contexte. Par la légitimité que leurs savoir-faire et expériences leur confèrent, ils facilitent l'introduction de changement. Même quand leur présence suscite une forte hostilité, les consultants donnent des outils à l'encadrement pour la circonscrire et l'attirer sur eux ; certains adoptent une posture, appréciée, proche du coach. Alors que les consultants n'interviennent que dans la mise en œuvre de la démarche ISO 9001, les consultants internes à la DGME participent à la conception du transfert et des adaptations apportées au *lean* avant son implantation dans les services publics. Enfin, bien que satisfaits de mieux connaître l'activité et les contraintes de leurs collègues et partenaires, et plus conscients des enjeux de coordination, les professionnels du droit soulignent le caractère chronophage de ces démarches. Malgré des réappropriations très contrastées de chacun des deux instruments, les effets sur l'organisation du travail, les pratiques professionnelles des magistrats et fonctionnaires de justice paraissent plus forts dans *certaines des cas étudiés* de *lean* management, en raison de l'implication de certains magistrats et de leur contrôle sur le périmètre d'intervention des consultants et du suivi de la mise en œuvre par les consultants pendant plusieurs mois. Concernant les approches ISO 9001 observées, la formalisation des règles et la mesure ont plutôt été mobilisées à des fins de légitimation et d'évitement des blâmes. Avec les deux instruments, dans plusieurs cas, les relations et rapports de pouvoir entre groupes professionnels en ont été affectés.

Le dernier chapitre conclut sur les tensions suscitées par l'ensemble de ces transformations sur les pratiques et ethos professionnels dans un contexte de maintien d'une forte autonomie d'action en dépit d'une hétéronomie accrue de contrôle. La *comparaison entre quatre types d'évaluation* - individuelle par les chefs de juridiction, d'une juridiction par la cellule de contrôle de

gestion chaque année, par les services d'inspection du ministère tous les quatre ans, ou ponctuellement par des consultants - témoigne de la diversité des types de régulation et de leur inégale hétéronomie ; elle atteste cependant le poids croissant des techniques et outils génériques, et des experts de l'évaluation non juristes. La distinction de plusieurs types d'appropriations ou de résistances au changement *individuelles* montre aussi la diversité persistante des positionnements des professionnels du droit à l'égard de la gestion. La *comparaison entre les six chantiers gestionnaires* montre que ces instruments ne conduisent pas tous, ni uniformément à plus d'hétéronomie. Cela s'explique par les initiatives des professionnels du droit pour concevoir des instruments propres pour résoudre les problèmes auxquels ils sont confrontés ; leurs capacités ou non à (ré)orienter l'élaboration ou la mise en œuvre d'instruments gestionnaires génériques ; et par le rôle crucial d'intermédiaires spécialistes dans cette adaptation. Le chapitre 7 compare plus systématiquement les changements à l'œuvre dans d'autres secteurs.

En dépit de voies différentes de gestionnarisation, de certaines incohérences entre elles et d'appropriations très différenciées des instruments gestionnaires, leurs effets tendent plutôt à se rejoindre et à consolider l'emprise croissante et multiforme d'une approche en termes d'efficacité et d'évaluation sur la justice. Cet enracinement s'explique aussi par le travail de légitimation de l'ensemble du processus de gestionnarisation, et pas simplement instrument par instrument. Par petites touches, ces dispositifs et outils, qu'ils soient conçus exclusivement ou partiellement par les professionnels du droit, ou à titre principal par des spécialistes de l'évaluation gestionnaire, transforment l'organisation du travail, certaines pratiques (notamment au parquet) et la légitimité professionnelle. Ils modifient aussi la rationalité et les instruments juridiques.

Chapitre 1 - Entre autonomie et hétéronomie : les voies plurielles de gestionnarisation dans les organisations publiques

Les changements gestionnaires introduits dans les organisations publiques modifient certains principes d'action et pratiques professionnelles, le sens qui leur est conféré, et les modalités de contrôle sur l'action. Néanmoins, ces dispositifs et injonctions - pour une part, hétéronomes, puisqu'ils relèvent de logiques autrefois moins présentes ou étrangères à ces organisations - ne peuvent être considérés comme complètement extérieurs à elles, car certains de leurs membres s'en font les promoteurs, et d'autres se les réapproprient. Progressivement et à des rythmes variables, certains de ces principes, standards et instruments sont incorporés dans l'ethos et les pratiques professionnels par hybridation ou substitution. Cette habilitation vise à mieux cerner ces processus et mécanismes.

L'enjeu de l'habilitation est d'approfondir, sur les plans théoriques et empiriques, *les manières* dont autonomie - c'est-à-dire la capacité d'agir selon ses propres règles, hétéronomie et réappropriations s'articulent, dans un contexte où les acteurs sont invités à intérioriser de nouveaux principes d'action et d'évaluation qui, pour certains, avec le temps, s'endogénéisent et deviennent progressivement des règles internes au corps professionnel. Pour appréhender dans leur pluralité les modalités de gestionnarisation dans les organisations publiques, je propose :

- conceptuellement, d'articuler la double distinction entre autonomie et hétéronomie d'action et de contrôle ;
- théoriquement, de prolonger en l'affinant une sociologie de l'action publique, attentive aux dimensions professionnelles, organisationnelles, ainsi qu'aux instruments de l'action publique ;
- méthodologiquement, de comparer les secteurs, les instruments d'action publique et leurs réappropriations différenciées selon les configurations de réformes de l'État, les caractéristiques des organisations publiques et des acteurs impliqués.

Je montre d'abord les limites d'une partie de la littérature sur le Nouveau Management Public, en raison de son caractère trop globalisant. Puis je propose d'appréhender dans leur pluralité les voies de gestionnarisation des organisations, en différenciant autonomie et hétéronomie d'action et de contrôle. Enfin, je présenterai les contributions de cette recherche à trois grandes questions de sociologie et de science politique, et le cadre d'analyse proposé.

I. Des approches globalisantes des changements gestionnaires

Raisonné en termes de référentiel d'action publique est heuristique pour dresser un panorama général des changements gestionnaires sur plusieurs décennies et contraster les pays dans le cadre d'une comparaison internationale (Vigour, 2018). En revanche, déplacer la focale d'analyse au niveau infranational et porter attention aux jeux d'échelle au sein d'un pays nuancent l'apport de ce type d'approche.

I.1. Des analyses trop globales en termes de référentiel

La notion de référentiel permet de comprendre les dynamiques globales de changement à l'œuvre depuis les années 1980 dans les pays d'Europe occidentale. En effet, un référentiel d'action publique est une matrice cognitive et normative qui oriente la manière dont les problèmes sont conçus, et les choix d'instruments et d'objectifs opérés. Ces « grands cadres d'interprétation du monde mettent en ordre les différents sous-univers de sens que constituent les secteurs, professions ou domaines de l'action publique, [... avec] des modalités de concrétisation variables selon les pays et les secteurs » (Muller, 2000, p. 196-197).

Selon ce cadre d'analyse, l'enracinement de principes et instruments gestionnaires dans les organisations publiques depuis les années 1980-1990 résulte d'un - et contribue à un - changement de référentiel dans les différents secteurs d'action publique, qui s'articule aux transformations du référentiel global survenues dans les pays occidentaux depuis le tournant néo-libéral de la fin des années 1970. Le référentiel de marché se caractérise par « une vision de l'économie structurée autour de la liberté d'entreprise, de la valorisation des effets bénéfiques de la concurrence », une conception « du rôle de l'État fondée sur la limitation de son intervention et sur l'efficacité supérieure du marché », « une vision de la société fondée sur l'exaltation de la liberté, de la responsabilité individuelle » (Muller, 2005, p. 178). Il redéfinit la frontière entre le public et le privé, et recentre l'État sur des fonctions de régulation économique. Ce référentiel correspond à un cadre d'interprétation du monde (comment répondre à la demande de sécurité, de justice, de santé ?) et à un modèle normatif d'action (mieux gérer les ressources allouées et s'approprier les techniques et pratiques de gestion en vigueur dans d'autres espaces, notamment le secteur privé, qui s'oppose à la demande traditionnelle des professionnels d'obtenir plus de moyens). L'attention se focalise sur les « 3 E » : *faire des économies* ou « la responsabilité d'obtenir les meilleures conditions d'acquisition des ressources » (Power, 2005, p. 107) ; *l'efficacité* ou « la responsabilité de s'assurer qu'on obtient un rendement maximal à partir des ressources employées ou qu'un minimum de ressources est utilisé pour atteindre un rapport production/ service donné » (*ibid.*) ; *l'efficacé* ou « la responsabilité de s'assurer que le résultat est conforme aux intentions définies dans les programmes (*ib.*).

Ce référentiel gestionnaire résulte d'une pluralité d'initiatives, partiellement convergentes, d'acteurs politiques, administratifs, sectoriels et spécialistes de l'administration et de la gestion. Certaines institutions internationales « généralistes » promeuvent des normes gestionnaires, comme l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques, la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International. Amendés, parfois contestés par les professionnels concernés, ces standards gestionnaires sont confortés par des référentiels internationaux sectoriels en cours d'élaboration, comme les normes relatives à la « qualité » et à « l'efficacé de la justice » définies par différentes instances du Conseil de l'Europe et qui sont infléchies - dans une logique de marché - par la Commission européenne (Cappellina, 2017a et b, 2018 ; Dallara et Piana, 2015).

La notion de référentiel rend compte de l'ampleur des transformations impulsées par les promoteurs généralistes et sectoriels du référentiel gestionnaire depuis 40 ans. Elle permet aussi de penser l'articulation entre référentiels global et sectoriel, et les tensions induites entre les deux, en montrant comment différents secteurs d'action publique se sont progressivement acculturés au référentiel de marché : la remise en cause des cadres cognitifs et normatifs des acteurs sectoriels par des normes gestionnaires devenues globales, modifie peu à peu les représentations dominantes dans ce secteur. Dans chaque pays, « les changements de représentation n'opèrent pas par la substitution des valeurs fondamentales et des principes stratégiques qui fondent une politique, mais d'abord par

l'application de recettes nouvelles fondées sur [...] d'autres modèles d'action. » (Jobert, 1994, p. 16) C'est là que s'opère l'articulation avec l'instrumentation de l'action publique.

Ce cadre d'analyse n'est pas entièrement satisfaisant pour trois raisons. D'une part, la notion de référentiel suppose une forte cohérence des croyances au sein d'un secteur, quelles que soient les politiques concernées, et un relatif consensus entre les porteurs du changement. Or, toutes les politiques d'un secteur ne sont pas nécessairement structurées par le référentiel de marché (ainsi en est-il des politiques en matière d'indépendance de la justice). De plus, les principes et instruments gestionnaires constituent un ensemble très hétérogène, combinant des injonctions parfois contradictoires. D'autre part, une vision un peu mécanique de l'articulation entre référentiels d'action publique global et sectoriels, prévaut. Enfin, la notion de référentiel n'explique ni les singularités des trajectoires des instruments gestionnaires, ni les réappropriations spécifiques et sélectives dans chaque secteur d'action publique et au sein d'eux pour répondre à des besoins particuliers : pourquoi tel instrument est bien réapproprié dans un secteur, et pas dans tel autre ? Et surtout dans certains hôpitaux ou juridictions, et pas dans d'autres ?

La notion de paradigme constitue une autre matrice globale d'explication des recompositions de l'État, au cœur desquelles les instruments occupent une place centrale. P. Hall (1993) distingue trois ordres de changement : le recalibrage des instruments d'action publique (modification de leur usage ou du sens qui leur est attribué), leur remplacement et une nouvelle hiérarchie des objectifs et des valeurs. Les deux premiers types de changement, de nature plutôt graduelle, s'inscriraient plutôt dans une continuité avec l'ordre préexistant, tandis que le troisième ordre de changement, plus radical, correspondrait à un changement de paradigme au sens de T. Kuhn. De plus, les deux premiers types ne conduisent pas nécessairement à un changement de troisième ordre. P. Hall suppose une gradation plutôt que la survenue simultanée de plusieurs de ces changements. Or « toutes les combinaisons sont envisageables » (Lascombes et Le Galès, 2010, p. 332) : d'autres instruments peuvent être mobilisés ou leurs usages modifiés pour poursuivre un même objectif ou d'autres ; les effets de ces changements en modifient parfois les finalités... Selon P. Hall, ce ne sont pas seulement les arguments des différentes coalitions qui attestent d'un changement de paradigme, mais leurs positions, leurs ressources, leur capacité à faire valoir leur point de vue et à disposer d'une position d'autorité reconnue. Un changement de paradigme serait donc précédé de déplacements significatifs des lieux d'autorité en matière de politique publique. Son institutionnalisation interviendrait lorsque les partisans d'un nouveau paradigme contrôlent les lieux centraux où ces politiques sont définies, et sont capables de ré-agencer l'organisation et les procédures d'élaboration de ces politiques.

I.2. Des dynamiques de gestionnarisation insuffisamment différenciées

La littérature sur le management exposée ci-dessus ne décompose pas assez la pluralité des dynamiques de gestionnarisation, leur spécificité et leur relative autonomie. Or, rares sont les travaux qui s'efforcent de le faire.

Certes, Galetto *et al.* (2014) proposent de distinguer dans les réformes inspirées du NMP quatre processus-clés d'intensité variable dans le temps, selon les pays et les organisations : la managérialisation ; le recours aux mécanismes de marché et à la concurrence afin de réduire les coûts (*marketization*) ; l'ouverture aux entreprises privées pour assurer un service public (*privatization*) ; et la responsabilisation des services publics en entités autonomes (*corporatization*). La managérialisation revêt les traits suivants en France à partir des années 2000 : l'accent sur l'efficacité ; le recours à des méthodes et pratiques de gestion issus du privé ; la mesure des

performances ; de nouveaux modes de gestion du personnel, incluant un contrôle accru par le haut de la hiérarchie (adapté de C. Hood, 1995, p. 96). Il est heuristique de distinguer des dynamiques différenciées, car celles-ci sont inégalement présentes dans les réformes sectorielles. Les mécanismes de marché sont beaucoup plus mobilisés dans la santé et dans l'enseignement que dans la police ou la justice. Le processus de *corporatization* est très marqué dans la santé et, sous d'autres formes, dans l'enseignement supérieur et la recherche suite à la multiplication des agences de moyens dédiées, ou dans la police où les unités sont fortement responsabilisées, alors qu'elle est peu présente dans la justice. Mais ces processus se recoupent partiellement - notamment la dynamique qualifiée de *privatization*, et le recours aux techniques du privé. Surtout, ils ne revêtent pas du tout la même importance : ainsi défini, le processus de managérialisation inclut nombre des principes et dispositifs centraux des réformes gestionnaires.

L'un des rares auteurs à avoir conceptualisé différentes logiques de gestionnarisation, M. Noordegraaf (2015, p. 235), développe une « *approche contingente du management* » public. Il distingue trois logiques gestionnaires - la performance, le professionnalisme et le politique, dont l'importance relative dépend du contexte institutionnel (production à destination de consommateurs, service auprès de clients ou politique envers les citoyens), du cadre organisationnel et des situations (*ibid.*, p. 183-184). Le contexte organisationnel se réfère aux standards utilisés pour coordonner l'action organisationnelle, aux dynamiques culturelles internes et aux types de loyauté (envers l'organisation concernée par rapport à la profession ou à d'autres organisations)²⁸. Enfin, dans une organisation, les situations de management peuvent différer selon les services, les projets ou les défis à relever. Raisonner en termes de performance serait aisé dans les cas de services mesurables, de projets focalisés et de défis simples, comme le traitement d'une hernie dans le cas de la santé par exemple. L'expertise et l'appréciation au cas par cas propres au professionnalisme prévaudraient dans les situations incertaines où les services sont complexes et difficiles à mesurer, comme les opérations à cœur ouvert. La complexité et les controverses associées à un enjeu, l'absence d'autorité clairement identifiable ou la transversalité d'un problème à plusieurs organisations rendraient une approche politique plus appropriée, comme pour la prévention du cancer impliquant de modifier le style de vie.

La perspective proposée par M. Noordegraaf souligne la pluralité des logiques couvertes par le management public. Selon les cas, elles se *combinent* (Kwak, 2013 pour la justice ; Sibbald *et al.*, 2013 dans la santé), par exemple quand un traitement standardisé des contentieux de masse va de pair avec une appréciation davantage au cas par cas pour les affaires les plus complexes (cf. chapitre 2). Ces logiques peuvent être *intégrées*, comme lorsque l'appréciation professionnelle prend en compte une analyse coûts-bénéfices. Elles entrent *en tensions* (Reay et Hininggs, 2009), notamment quand les systèmes de qualité et de performance sont utilisés pour contrôler les professionnels. Au contraire, un *évitement des conflits* s'observe quand les différentes dynamiques sont peu connectées. Selon les situations, celles-ci n'ont pas la même pertinence. Dans la police, plus on monte dans la hiérarchie, plus la logique politique domine : les responsables de la police au niveau local et national ont en effet à rendre des comptes aux politiques et aux médias en fonction des programmes stratégiques définis. Sur le terrain, une des trois logiques domine selon les caractéristiques des activités : des enquêtes financières très complexes requièrent des compétences

²⁸ Plus les personnels se fieraient à des standards connus, plus les performances pourraient être établies aisément ; plus les « managers » seraient confrontés à des sous-cultures différenciées de groupes professionnels et de parties prenantes, moins il serait facile de contrôler les *outputs* et *outcomes*, et plus une approche professionnelle ou politique prévaudrait. Plus les personnes ressentiraient de la loyauté envers l'organisation dont ils sont membres (davantage qu'envers leurs professions ou d'autres organisations), plus il serait facile de produire de manière effective et efficiente.

professionnelles pointues, tandis que revoir la répartition territoriale des équipes implique davantage d'enjeux politiques (Noordegraaf, 2015, p. 211). Une telle approche est stimulante, car elle différencie les logiques dont le management public procède, et les effets de ce dernier. Pour autant, analytiquement et empiriquement, elle n'est pas simple à opérationnaliser au vu de la multiplicité des critères susceptibles d'être pris en compte.

Cette approche contingente se situe à l'opposé des modèles excessivement globalisants dans le spectre d'analyse du management public, avec le défaut inverse d'un morcellement des processus observables. Il convient dès lors de rechercher une ligne de crête intermédiaire.

II. NMP et professions : une autonomie contestée, selon des approches sectorielles insuffisamment précises

Alors que l'autonomie au travail constitue un postulat central de l'analyse des groupes professionnels, elle est plus controversée en sociologie du travail. De plus, les travaux dans ces deux sous-disciplines discutent peu entre eux des questions d'autonomie et d'hétéronomie²⁹. La sociologie du travail, qui a surtout étudié le monde ouvrier, industriel, puis le tertiaire, appréhende en effet plus l'activité de travail en termes de contrôle, d'intensification, de précarité et de violence, tandis que la sociologie des professions, qui s'intéresse davantage aux activités professionnelles des classes supérieures, valorise davantage l'activité, les savoirs qui la sous-tendent, les coopérations et concurrences entre groupes³⁰. Une littérature foisonnante traite des effets du NMP sur les professions, et notamment de la remise en cause de leur autonomie. Partant de l'autonomie proclamée des professions, ces travaux étudient comment un secteur professionnel est retravaillé, voire bousculé par la nouvelle gestion publique et d'autres changements concomitants, comme le recours aux nouvelles technologies ou les exigences croissantes des citoyens. Ces débats soulignent en creux l'insuffisante caractérisation de l'autonomie, souvent opposée au contrôle, et des formes d'hétéronomie. Enfin, cette littérature atteste l'insuffisante prise en compte dans l'analyse des acteurs des transferts de modèles, normes et instruments gestionnaires, et de ceux qui assurent un rôle d'intermédiation, de traduction et d' enrôlement dans ces processus.

II.1. L'autonomie en questions face aux réformes NMP

Les réformes de l'État questionnent l'autonomie des professions. Des débats, très vifs, opposent notamment les approches marxistes, qui récusent l'idée d'une autonomie au travail dans le cadre de relations de subordination ou d'une organisation contrôlant l'activité, et qui insistent sur le renforcement des logiques de domination et d'aliénation dans le cadre du NMP d'un côté ; aux auteur.e.s qui défendent la permanence de marges d'autonomie pour tout acteur, ainsi qu'à celles et ceux qui soulignent l'autonomie variable selon les types d'organisation, les groupes professionnels et leurs statuts de l'autre.

²⁹ Par exemple, il n'y a presque aucun recoupement dans les références mobilisées par C. Paradeise (2008) et par de Terssac (2012), à l'exception de D. Courpasson (1997 et 2000).

³⁰ A. Grelon (2013) montre que le *Dictionnaire du travail* coordonné par A. Bevort *et al.* (2012) se focalise sur les *problèmes* contemporains du travail.

II.1.1. L'autonomie proclamée des professions

La sociologie des professions distingue trois modes de coordination des rapports sociaux : le marché, les professions et l'organisation bureaucratique de type entreprise ou administration. « Le marché renvoie aux situations où les consommateurs contrôlent le travail, et la bureaucratie à celles où les managers détiennent le pouvoir de contrôle [...] Un modèle des professions existe lorsqu'un métier organisé acquiert le pouvoir de définir qui est qualifié pour réaliser une gamme définie de tâches, d'empêcher tous les autres de réaliser ces activités et de contrôler les critères d'évaluation des performances » (Freidson, 2001, p. 12). Pour E. Freidson (1984), les professionnels se caractérisent par un savoir spécialisé acquis après une formation poussée et par leur autonomie « technique » dans la manière d'exercer cette expertise. Leur pouvoir passe aussi par l'autorégulation technique et éthique du groupe à travers la socialisation à des pratiques communes, la déontologie, l'évaluation par les pairs du contenu et de la qualité du travail, et le contrôle disciplinaire. E. Freidson (2001) insiste sur l'autonomie dont disposent les professionnels pour définir les normes de qualité de leur travail, et le contrôle du groupe sur l'évaluation de cette dernière. Les professionnels bénéficient de la reconnaissance et d'une protection de l'État à travers un statut protégé, gage aussi d'un statut social et un certain prestige (Sarfati Larson, 1977). Pour aborder les relations d'une profession avec les groupes qui l'entourent, E. Freidson (1984) mobilise la notion de « dominance professionnelle », tandis qu'A. Abbott (1988) souligne les dynamiques professionnelles aux frontières entre les groupes. La détention d'un (quasi)monopole par chacun d'eux les conduit à défendre leur « juridiction professionnelle » contre les velléités d'autres groupes d'élargir leurs prérogatives. Longtemps, la légitimité des professions repose sur l'idée que ces dernières apportent une double garantie : en termes de qualité de la formation reçue et de maîtrise des savoirs théoriques qui fondent les pratiques ; et quant à leur usage à bon escient, malgré l'asymétrie de compétences entre les professionnels et ceux qui les sollicitent (Paradeise, 2010).

La sociologie des professions s'accorde sur le fait que plus les normes professionnelles sont définies par des groupes professionnels, plus fortes sont les professions, et plus leurs autonomies et pouvoirs peuvent être étendus.

Mais, au sein de ce modèle idéal-typique des professions, les formes d'autonomie dont disposent leurs membres varient selon les organisations et groupes professionnels, et leur statut. Pour caractériser ces différences, F. Champy (2009) se réfère au contenu de leur travail (savoirs et autonomie plutôt qu'à leur monopole) et surtout au fait qu'elles mobilisent un savoir en situation d'incertitude. À partir de deux variables - le degré de protections et la pratique prudentielle, F. Champy distingue les professions à pratique prudentielle qui cumulent des protections et une liberté significative dans la façon dont les professionnels examinent les cas qui leur sont soumis (médecins, avocats, architectes...) ; les professions assermentées qui bénéficient de protections (huissiers, notaires) ; les métiers qui, malgré une pratique prudentielle marginale, sont parvenus à fermer leur marché ; les « petits métiers » étudiés par les interactionnistes qui ne disposent ni de protection, ni de pratique prudentielle. M. Noordegraaf (2015, p. 125-126) distingue les professions libérales (médecins, avocats, comptables), les professions indépendantes (magistrats, inspecteurs), les professionnels de première ligne (officiers de police, enseignants, infirmières)³¹ et ce qu'il qualifie de « professions organisationnelles », responsables de l'amélioration des processus et activités organisationnelles : les managers, auditeurs, contrôleurs, consultants. Les *professions*

³¹ Entre les professionnels de première ligne et les professions organisationnelles, M. Noordegraaf (2015) distingue les professionnels de l'État-providence - travailleurs sociaux, *coaches*, travailleurs auprès de jeunes enfants. Mais la séparation d'avec les professionnels de première ligne est loin d'aller de soi, et est contestée dans la littérature consacrée au NMP et aux professions. C'est pourquoi je ne l'ai pas reprise ici.

libérales, professions au sens strict, sont dotées de juridictions professionnelles fortes, de beaucoup d'autonomie et de mécanismes d'autorégulation, consentis après une formation certifiée et une socialisation sur la longue durée. Les *professions indépendantes* sont encadrées dans une bureaucratie étatique ; mais leur indépendance en termes de statut et dans leur jugement est constamment soulignée. Les *professionnels de première ligne* sont éduqués, formés et socialisés ; mais ils œuvrent au sein de cadres bureaucratiques et organisationnels stricts ; leur travail est contraint des protocoles et standards. Enfin, les « *professions organisationnelles* » se définiraient par leur aspiration à être reconnues comme des professions (point qui fait débat dans la littérature, cf. chapitre 7).

Le contraste dressé par H. Mintzberg (1993) entre deux des cinq formes idéal-typiques d'organisations qu'il identifie, permet aussi de les différencier quant à l'autonomie d'action et de contrôle accordée à leurs membres. Dans une *bureaucratie professionnelle*, les professionnels, très qualifiés et maîtrisant des savoirs complexes, généralement acquis après de longues années d'études, disposent d'une forte autonomie dans le contenu de leur travail et son organisation, y compris en matière de gestion. La coordination est assurée par la standardisation des compétences acquises par la formation et la socialisation, le contrôle exercé par les pairs, et une culture professionnelle commune, qui permet à chacun de connaître son rôle et celui des autres acteurs impliqués - magistrats, greffiers, avocats. La collégialité occupe une place importante dans l'organisation du travail et la régulation des activités - notamment quant à la définition du travail bien fait. Au contraire, *l'organisation mécaniste* correspond à des services qui traitent de tâches routinières et très spécialisées. La coordination repose sur la standardisation des procédés de travail. La centralisation du pouvoir de décision est importante. Le contrôle s'appuie sur des règles et procédures. Les personnes qui analysent, standardisent et contrôlent le travail des autres, et proposent des modes plus efficaces de réalisation des tâches, sont une composante essentielle de ce type d'organisation. La bureaucratie mécaniste combine donc une forte hétéronomie d'action et de contrôle. Ces idéaux-types permettent de différencier les organisations, groupes professionnels ou métiers entre eux, et d'établir des comparaisons dans le temps.

Enfin, tout un courant de l'action publique souligne l'ampleur du pouvoir discrétionnaire dont disposent les agents de l'État de première ligne - les *street-level bureaucrats*³². Cette littérature, focalisée sur les relations au guichet³³, a parfois été étendue avec succès aux membres de certaines professions (Biland et Steinmetz, 2017). Elle insiste sur les marges d'appréciation et les pouvoirs d'action dont disposent les personnels de terrain dans le travail d'instruction des dossiers, ou les commissions qui attribuent des prestations, logements sociaux, statut. Les agents ou professionnels ont un rapport actif aux règles juridiques qu'ils doivent appliquer ou faire appliquer (Lascoumes, 1990). La régulation par le bas qui en découle, répond à des règles du jeu au caractère plus ou moins explicite et formalisé. Cumulées, ces pratiques et décisions locales produisent parfois des inégalités de traitement, voire des discriminations entre catégories d'ayants droits ou territoires, en fonction de priorités locales, des représentations que les agents se font de divers publics ou lieux, selon leurs interprétations de principes et de normes³⁴. Cette latitude des personnels est toutefois encadrée par les normes juridiques et bureaucratiques, leur hiérarchie, les instances de contrôle de la

³² Cf. Hupe *et al.* (2015) ; Lipsky (2010 [1980]) ; Maynard-Moody et Musheno (2003) ; pour une perspective critique, Evans (2011).

³³ Cf. Dubois (1999) ; Weller (1999) concernant les politiques sociales ; Siblot (2006) concernant l'accès aux services publics dans les quartiers populaires ; Spire (2008 et 2012) à propos de l'immigration ou des impôts.

³⁴ Bourgeois (2019) ; collectif (2017) ; Choquet et Sayn (2000).

régularité de l'action et de la gestion publiques, des associations de défense des droits ou le risque de recours d'administrés s'estimant lésés par les décisions des agents.

II.1.2. Une autonomie percutée par le NMP

Les changements contemporains qui affectent les professions témoignent de tensions avec l'idéal du modèle professionnel. Alors que l'expertise constituait la source de l'autorité des professionnels sur les profanes, cette autorité est progressivement remise en question par des groupes professionnels proches, par les clients ou consommateurs qui ne sont plus toujours des profanes. Les nouvelles attentes des autorités publiques et le renforcement des logiques gestionnaires au sein des organisations amplifient ce phénomène (Boussard *et al.*, 2010 ; Champy, 2009). Selon J. Newman (2013), les reconfigurations du travail professionnel résulteraient des transformations des relations gouvernement-organisation, professionnel-organisation et entre les professionnels et les publics.

L'intégration de professionnels dans des organisations, ancienne, introduit une *hiérarchie*, pose la question de la *coopération* avec des collègues aux fonctions différentes et appartenant parfois à des groupes professionnels distincts. Les professionnels y occupent une place ambiguë, entre la loyauté envers les pairs et l'identité liée à leur appartenance à une organisation particulière (Strauss, 1992, p. 112 ; Hughes, 1996, p. 119). Le managérialisme s'efforce de déplacer cet équilibre, en exerçant une plus forte emprise sur les professions et les organisations dans lesquelles leur activité prend place : en choisissant des managers parmi les professionnels, en responsabilisant les unités en centres de coût... Le management inclut une ambition collective ou organisationnelle : traiter un certain nombre de cas dans le temps imparti en s'adaptant aux circonstances et en considérant des enjeux sociétaux comme la sécurité. Cela peut conduire à traiter les cas individuels sur la base de lignes directrices plus générales.

De plus, les autorités publiques qui régulent le cadre légal d'activité, les élus et citoyens comme financeurs et potentiels usagers de ces services, leurs directions, comme d'autres groupes professionnels souhaitent désormais participer à la définition des moyens et des objectifs des services que rendent les professionnels. Concernant la relation gouvernement-professionnel, les services publics qui sont dispersés et fragmentés, sont coordonnés horizontalement par la compétence et connectés verticalement à travers des modèles principal-agents ; le management de la performance se traduit par la multiplication des audits et autres dispositifs de reddition des comptes. Enfin, des changements sont faits au nom du public afin d'accroître la légitimité des services publics.

Les mécanismes et principes de « régulation autonome par la profession et hétéronome par l'organisation » (Paradeise, 2008) ou par le marché entrent donc en tension. Pour L. Karpik (1995), une profession libérale comme les avocats s'est située, à certaines périodes historiques, à équidistance du marché et de l'État. Les transformations contemporaines et la segmentation accrue de cette profession rapprochent les avocats d'affaire du marché, et une partie du barreau, très dépendante de l'aide juridictionnelle, de l'État. J. Aust et C. Crespy (2014) situent aussi les politiques de recherche entre profession, État et marché. Pour C. Musselin (2009), la redéfinition des équilibres entre la profession (décisions par les pairs), l'organisation (les règles bureaucratiques ou la hiérarchie) et le marché dans l'enseignement supérieur et la recherche, observable en France, en Allemagne et aux États-Unis (et plus encore au Royaume-Uni) ne restreint pas nécessairement le poids de la profession, au motif que les trois formes de régulations sont « plus cumulatives qu'exclusives ou substitutives », contrairement à un jeu à somme nulle. L'enjeu du management

public est de « surmonter et de retravailler les frontières professionnelles et organisationnelles » (Noordegraaf, 2015, p. 139), afin de *coordonner et d'intégrer les activités* de multiples parties prenantes assumant des rôles différents ; et de *concilier les valeurs* organisationnelles, professionnelles et des clients, dont les aspirations sont diverses et parfois contradictoires.

C'est pourquoi il importe de comprendre précisément les déplacements dans les logiques de contrôle, en dépassant une analyse dichotomique : jusqu'à quel point et comment les formes de contrôle professionnel changent-elles ? Comment et pourquoi de nouvelles formes de professionnalisme organisé sont-elles mises en place ? (Noordegraaf et Steijn, 2013b, p. 14) L'intensification du travail observable au cours du temps est-elle graduelle ou assiste-t-on à des reconfigurations radicales des significations et pratiques du travail professionnel et des contraintes qui s'exercent sur ce dernier ? (Newman, 2013, p. 41)

La littérature s'accorde sur le fait que les professions s'exercent dans un cadre plus contraint en raison du développement des exigences en matière de performance, et du contrôle accru sur la production et l'efficacité (cf. aussi partie III de ce chapitre). De nombreux travaux concluent à la réduction de l'autonomie des professions, des groupes professionnels et de leurs membres qui en résulte au cours du temps, malgré les réorientations des mots d'ordre et instruments privilégiés³⁵. Les réformes gestionnaires des organisations publiques contestent parfois délibérément certains traits de la bureaucratie professionnelle (Bezes *et al.*, 2011 ; Vigour, 2018). D'une part, de nouveaux instruments, critères d'appréciation et de mesure, instances et spécialistes de l'évaluation réduisent l'autonomie et le contrôle que les professionnels du droit exercent sur l'organisation de leur travail, la définition de la qualité et des critères d'évaluation. Limité dans une bureaucratie professionnelle, le rôle des personnes qui évaluent le travail à partir de critères gestionnaires, s'accroît - tels les consultants, auditeurs et contrôleurs de gestion, concepteurs d'infocentres. L'hétéronomie croissante de contrôle, en matière gestionnaire notamment, restreint le pouvoir discrétionnaire des professionnels, même si leur autonomie reste importante en pratique et si les réappropriations professionnelles de ces changements favorisent une hybridation des normes. D'autre part, les impératifs gestionnaires transforment les valeurs et l'ethos professionnels, en considérant l'efficacité et la productivité comme une composante de la qualité. Les normes et pratiques de gestion peuvent donc réduire l'autonomie professionnelle *sur le plan technique* quant à l'appréciation de la situation et à la prise de décision, sur le plan de *l'évaluation et de l'organisation du travail*.

Contre l'idée d'une « attaque » à l'égard des professions (Ackroyd, 1996), des auteurs soulignent les articulations politiques très différentes selon les pays entre les demandes populaires et les logiques de modernisation (Newman, 2013, p. 43). La focale du NMP change au cours du temps. Des différences entre contextes s'observent selon les pays, les groupes professionnels et les trajectoires sectorielles de changement et de modernisation. Selon J. Newman, il n'y aurait donc pas d'intensification continue et systématique des pressions s'exerçant sur les professionnels. La perception contraire s'appuierait sur une reconstruction idéalisée du passé, alors que des contraintes bureaucratiques enserrant depuis longtemps les professions. J. Newman distingue l'exacerbation des exigences qui pesaient déjà sur les professions, liée au plus grand nombre de cas à traiter, à l'émergence de nouveaux problèmes sociaux et à des jugements plus complexes, et de nouvelles formes de pression, consécutives à une emprise gestionnaire accrue au sein des organisations, à une action davantage scrutée et médiatisée, à de nouveaux risques. Cette sociologue insiste sur les agencements pluriels en réponse à ces différents types de demandes.

³⁵ Ackroyd (2013) concernant la santé en Grande-Bretagne depuis 1980 ; Evans (2009, p. 146) ; Champy (2009).

Enfin, le Nouveau Management Public prend parfois appui sur les mécanismes d'autorégulation des professions, pour encadrer davantage ces derniers dans les structures organisationnelles contrôlées par des non-professionnels. Dans la police, plusieurs des indicateurs-clés retenus pour évaluer l'efficacité des services, comme le taux d'élucidation, correspondent à des critères traditionnels d'évaluation de la qualité du travail, légitimes aux yeux des professionnels.

II.1.3. Des professions sous le joug du NMP ?

Les approches d'inspiration marxiste mettent en évidence la domination et l'aliénation des travailleurs dans le système capitaliste, y compris les cadres et membres des professions (Linhart, 2015 ; Stenger, 2017). Le management dit « participatif » consisterait à faire accepter les nouvelles normes productives au cours de réunions de « groupes de progrès », sans discussion sur les objectifs ni sur les moyens. La possibilité de suggérer des améliorations des conditions de travail relèverait d'un mode de mobilisation de la main-d'œuvre. Pour J-P. Durand (2004), il en résulterait une « servitude volontaire » : ce consentement paradoxal associe « implication contrainte » (fait que le travail est de moins en moins soumis à des contraintes disciplinaires directes, mais de plus en plus à la pression du flux tendu) et « satisfaction au travail ». Dans l'organisation du travail caractérisée par le flux tendu, l'autonomie requise et octroyée reste donc encadrée et circonscrite. Elle consiste surtout à laisser une certaine liberté d'interprétation pour réaliser les normes et faire face aux aléas, alors que les conditions de leur réalisation sont de plus en plus difficiles, à moyens quasi-constants, en raison d'objectifs plus exigeants. Une forte hétéronomie de l'action et du contrôle caractériserait les démarches gestionnaires contemporaines. En sociologie des professions, certains auteurs s'efforcent de définir le degré de « *policy alienation* » auquel contribuent les changements de politique publique, en comparant les effets de réformes gestionnaires sur les groupes professionnels selon les secteurs. Pour Tummers *et al.* (2013), il y aurait aliénation dès lors que les politiques publiques n'ont plus de sens pour les professionnels impliqués. Trois dimensions (la force des associations professionnelles, le statut du groupe professionnel et certaines caractéristiques et valeurs individuelles des professionnels, qui opèrent comme un filtre sur la perception des pressions qui pèsent sur eux) réduiraient le caractère aliénant des changements gestionnaires.

Souhaitant rompre avec « la sociologie de l'autonomie » qui guiderait tant la sociologie des organisations (Crozier) que la sociologie de la régulation (Reynaud) et la sociologie des entreprises (Segrestin), D. Courpasson (1997, p. 42) préconise le développement d'une sociologie de l'action managériale, qu'il qualifie de « sociologie de la contrainte ». Celle-ci se focaliserait sur les transformations des modes de gouvernement des entreprises, à savoir « le glissement des modalités et des objets du contrôle social » vers « un contrôle social individualisé des comportements, de l'engagement et de la loyauté dans l'organisation » (*ib.*, p. 39-40). Les innovations managériales introduites depuis le milieu des années 1980 (gestion par projet, gestion individualisée des compétences, management participatif...) traduiraient une « volonté managériale d'encadrement et de guidage des comportements et des actions qui tranche avec la culture et la rhétorique omniprésentes de la coordination et de l'autonomie » (*ib.*). Le management par projet serait emblématique de cette forme omniprésente du contrôle et de son incorporation par l'acceptation des règles de l'entreprise fondé sur une « domination souple » et la menace - paradigme de la « violence douce » (Bourdieu, 1987). Une « domination souple » prévaudrait « dès lors que les acteurs acceptent de considérer comme une règle de la vie organisationnelle que pour être « bien vus », « bien notés » ou tout simplement crédibles dans l'organisation et sur le marché du travail externe, il faut avoir réussi au moins un projet ou avoir dirigé un centre de profit, ou avoir occupé au moins

trois emplois en dix ou douze ans de vie professionnelle [...] : les actions et les choix individuels tendent à être encadrés dans des professionnalités et des modèles de gestion, traduits dans des règles de gestion, voire des outils (gestion des compétences et de carrières par exemple) » (Courpasson, 1997, p. 44). Si la domination managériale n'équivaudrait pas à de l'asservissement, il serait « vain de croire à une réelle autonomie de l'acteur et au poids décisif des régulations autonomes » (*ib.*, p. 58).

Les approches bourdieusiennes, qui reposent sur les concepts de reproduction sociale, d'habitus et de champ, pensent « la fabrique du travailleur » (Quijoux, 2015, p. 41) à travers la socialisation professionnelle, les rapports de domination au travail, et les trajectoires sociales. L'institution scolaire légitime les trajectoires et les positions sociales, en contribuant à déterminer la place dans la division sociale du travail. Une reproduction des inégalités résulterait de l'apprentissage de normes corporelles, et des aspirations façonnées au cours de la socialisation primaire et scolaire, car les agents méconnaîtraient le plus souvent cette domination intériorisée. L. Goussard (2015) montre par exemple que le degré d'ajustement des cadres aux injonctions managériales, varie selon le type et le volume de capitaux détenus. C'est pourquoi les cadres d'origine populaire n'auraient pas la même progression de carrière, malgré leur surinvestissement personnel. Selon M. Burawoy (2015), dans certaines conditions, les individus peuvent prendre conscience de leur domination et la contester. Dans les approches bourdieusiennes, les agents, parce qu'ils ont intériorisé leur domination, disposent plutôt d'une autonomie réduite, bien que variable selon les auteurs. D'autres auteurs recourent à la notion d'habitus pour souligner l'écart entre les deux mondes - gestionnaire et professionnel.

II.2. Une insuffisante caractérisation de l'autonomie/ hétéronomie des instruments

Au travers de cette brève revue de la littérature, ce qui frappe, c'est le manque de critères fins pour distinguer ce qui est de l'ordre de l'autonomie et de l'hétéronomie, et étudier précisément comme ces dynamiques s'articulent. Contrairement aux ouvrages visant à caractériser les professions, de nombreux travaux s'intéressant aux effets du NMP sur les professions s'en tiennent à une analyse unidimensionnelle de l'autonomie l'opposant au contrôle, bien que des degrés et formes variées de contrôle soient envisagés.

II.2.1. Différentes formes de contrôle, effets différenciés sur l'autonomie professionnelle

Des travaux examinent conjointement la diversité *des formes de gouvernance et d'autonomie professionnelles* : depuis l'autorégulation par les professionnels qui fixent les conditions de leur activité (*from within*, par le bas) jusqu'à leur définition par une instance extérieure (État, employeur, volonté politique par le haut), souvent conjointe avec d'autres groupes professionnels (Vézinat, 2016, p. 95). Cinq types d'acteurs contribuent à cette régulation : les professionnels, les destinataires de l'activité, les instances étatiques, les lieux de formation et les employeurs. L. Svensson (2010) *identifie quatre formes de gouvernance idéal-typiques qui donnent à chacun de ces acteurs la primauté sur les autres* : la gouvernance professionnelle, assurée par le groupe professionnel représenté sous une forme collégiale ; la gouvernance organisationnelle, qui correspond au pouvoir des bureaucrates, du management et de la hiérarchie ; la gouvernance administrative, politique et légale, assumée par l'État et d'autres instances de régulation ; et la gouvernance par le marché, centrée sur les destinataires de l'activité. Pour L. Svensson, l'hybridation des modes de gouvernance et la primauté des formes extra-professionnelles par l'organisation et le marché réduiraient l'autonomie professionnelle. Le passage d'un

« professionnalisme professionnel » (« *occupational professionalism* ») à un « professionnalisme organisationnel » (« *organizational professionalism* »)³⁶ qui en résulte, se caractériserait par les traits suivants : « accroissement du contrôle managérial, individualisation et responsabilisation croissante des professionnels, contrôle par les destinataires de l'activité, transfert de connaissance vers le management ou l'organisation » (Vézinat, 2016, p. 99). L'autonomie des professionnels serait réduite par la normalisation des pratiques (rationalisation des tâches et du temps, contrôle du travail par des indicateurs, procédures et démarches qualité, intervention croissante du client), la définition de standards de qualité, la montée en puissance de l'*accountability*, la contestation par les destinataires de l'activité de la répartition et l'exercice du savoir et du pouvoir par les professionnels. La moindre asymétrie d'informations et de savoirs entre clients et professionnels, le déclin de l'autorité professionnelle et de la confiance entre eux conduisent à l'évaluation des professionnels, et parfois à la judiciarisation de l'activité professionnelle. Dans la santé, les professionnels se situeraient entre autorégulation, contrôle par le marché ou par le management, et prise en compte des patients désireux pour certains de participer aux décisions qui les concernent. *Suivant ce cadre d'analyse, dans la justice, on passerait d'une co-gouvernance professionnelle et administrative, à une emprise plus forte de la gouvernance organisationnelle exercée par le management, et par les justiciables.*

Toutefois, *cette typologie suscite une réserve majeure quant à la caractérisation de la gouvernance organisationnelle, qui regroupe des logiques et acteurs différents.* Elle ne prend pas en compte la spécificité des problématiques gestionnaires vis-à-vis des enjeux bureaucratiques, et les ruptures qu'introduisent les premières dans les règles traditionnelles de fonctionnement des bureaucraties.

Selon M. Noordegraaf (2015, p. 36), les effets des instruments diffèrent selon la logique qui les oriente prioritairement : le contrôle serait plus étroit si un instrument s'inscrit dans une logique de performance orientée vers l'efficacité, l'effectivité et l'optimisation, et caractérisée par le modèle de l'entreprise (*businesslike*) et les mécanismes de marché, plutôt que dans une logique professionnelle ou politique. Plus précisément, le management public s'appuie sur deux dynamiques pour résoudre les problèmes contemporains : réduire l'incertitude à travers un contrôle strict et rationnel ; intégrer les attentes et préférences individuelles des destinataires. Le contrôle dans les organisations publiques peut donc être de type managérial ou orienté vers le consommateur (Freidson, 2001). Les modalités de contrôle et leurs effets en matière d'autonomie professionnelle peuvent donc différer. Des tensions internes à une même logique sont visibles, par exemple selon que dans la recherche de performance, l'orientation *businesslike* l'emporte sur l'esprit entrepreneurial, qui, lui, valoriserait davantage la créativité, source d'innovation, et impliquerait de laisser une plus grande autonomie aux professionnels. Un management de type *top down*, décliné en fonction de cibles claires et d'une approche coûts-bénéfices, dans le cas où la production est prévisible, se traduirait par un contrôle organisationnel marqué ; l'autonomie et la discrétion y seraient bridées pour optimiser les processus de production dans une démarche *businesslike* (Hood, 1991 ; Noordegraaf, 2015, p. 89). Un management de type *bottom up* orienté en fonction des attentes des consommateurs, pourrait conduire à valoriser l'esprit entrepreneurial, et à laisser une plus grande place à l'autonomie et à la discrétion des personnels, afin de renforcer leurs motivations et engagement dans l'organisation, et de favoriser leur créativité. Certains auteurs insistent alors sur les dynamiques de co-production entre clients et professionnels, ou entre le public et le secteur associatif.

³⁶ Cette distinction est aussi établie par J. Evetts (2003), J.-R. Falconbridge et D. Muzio (2008).

Pour Ouchi (1979, cité par Agevall et Jonnergard, 2007, p. 34), le contrôle peut s'exercer : avant, pendant ou après une action [performance], soit, dans ce dernier cas, sur les résultats. Ce choix dépend : de la connaissance du processus de transformation par la partie qui contrôle et de la possibilité de mesurer l'output d'une tâche. Si le processus est prévisible, le contrôle peut avoir lieu pendant l'action. Si les résultats sont mesurables, le contrôle peut s'effectuer sur les *outputs*. Si le processus est ambigu, varié ou dépendant de la situation et si les résultats ne sont pas mesurables, le contrôle peut être exécuté en amont à travers la socialisation à des normes ou à des savoirs. Pour Ouchi (1980), les modes de contrôle varient aussi selon les contextes ; il distingue trois idéaux-types : le marché, la bureaucratie et le clan (cf. tableau 4 élaboré par Agevall et Jonnergard, 2007, p. 36)³⁷.

Tableau 4 - Cadre du contrôle développé par Ouchi (cf. Ouchi, 1979, 1980 ; Collin, 1990)

Conditions déterminant le type de contrôle			
		Connaissance du processus de transformation	
		Parfaite	Imparfaite
Capacité à mesurer l'output	Elevée	Contrôle de l'attitude ou sur les outputs	Contrôle sur les outputs
		[information à travers le prix] MARCHE ou BUREAUCRATIE	
	Réduite	Contrôle de l'attitude Information à travers des règles BUREAUCRATIE	Contrôle initial Information à travers la tradition CLANS (ou groupes professionnels)

Alors que le contrôle professionnel traditionnel s'exerce par la socialisation à un ensemble d'attitudes à travers l'éducation, les savoirs et les règles éthiques, les nouvelles formes de contrôle à travers « le management par les documents » à travers la formalisation des procédures et des « bonnes pratiques » correspondrait à un contrôle de l'action et à un contrôle par les *outputs* concernant les exigences en termes de documentation, qui rendent possible l'évaluation du respect ou non de standards par les professionnels (Agevall et Jonnergard, 2007, p. 53). Le contrôle de l'action et celui par les outputs risqueraient de se conforter mutuellement au détriment de l'autonomie professionnelle (diminution de la capacité à définir ce qu'est la qualité) et de la capacité à contrôler et à évaluer son propre travail. « Le système de contrôle évolue[rait] d'une rationalité en valeur à une rationalité instrumentale ; et ces changements dans les systèmes normatifs peuvent se propager dans le système de savoir et vice versa » (*ibid.*).

³⁷ J'ai traduit *behaviour control* par contrôle de l'attitude, et *premises control* par contrôle initial.

II.2.2. Multidimensionnalité de l'autonomie

Or, l'autonomie comprend de multiples degrés par opposition à une approche dichotomique. De plus, il est possible de l'appréhender aux niveaux micro, méso et macro. C'est pourquoi il est indispensable de prendre en compte le caractère pluridimensionnel de l'autonomie pour affiner les analyses. Ce qui est étonnant, c'est que plusieurs ouvrages de référence, abondamment cités mobilisent des distinctions très éclairantes, qui sont toutefois rarement reprises dans les travaux examinant les effets de la nouvelle gestion publique sur les groupes professionnels.

Selon E. Freidson (1984), les professions se caractérisent par l'autonomie technique et l'autonomie du contrôle, ainsi que par l'autorégulation par le corps professionnel. *L'autonomie technique* dans le diagnostic et la prise de décision - ici l'appréciation des dossiers, les décisions et la rédaction des jugements - repose sur des savoirs et savoir-faire propres. Les pairs en apprécient la pertinence et la qualité selon le principe d'*autorégulation* par les professionnels. *L'autonomie politique* réside dans la participation des professionnels à la définition des politiques relatives à leur savoir, concédée par les autorités publiques, et qui assure leur autonomie effective. Une troisième composante, essentielle bien que E. Freidson (1984) ne l'estime pas cruciale pour caractériser l'autonomie professionnelle, consiste dans *l'autonomie en termes d'organisation du travail*. Par contraste avec la santé ou le monde académique, dans le cas des magistrats, il faut en outre considérer *l'autonomie politique du point de vue de leurs rapports au politique*, et du statut constitutionnel conféré à la justice dans l'État. Enjeu de luttes, l'indépendance a des contours variables selon les pays, les segments de la profession et au cours du temps (Vigour, 2018, introduction et chapitre 5).

Une distinction entre l'autonomie et la discrétion est fréquemment établie. Dans la lignée des très nombreuses recherches relatives aux *street level bureaucrats*, certains insistent surtout sur le pouvoir discrétionnaire des professionnels de première ligne (cf. *supra*). D'autres soulignent la part d'appréciation dans le diagnostic et le traitement des cas par les professionnels. Van der Veen (2013) distingue l'autonomie professionnelle des espaces discrétionnaires : la perte d'autonomie institutionnelle n'implique pas une réduction des espaces de décisions individuels (p. 17 ; cf. aussi Kwak, 2013 sur la justice).

Plus rares sont les travaux sur les effets des réformes managériales qui distinguent différentes formes d'autonomie. Parmi eux, C. Ronningstad (2017) définit *l'autonomie professionnelle* comme ce qui se réfère à l'appréciation de chaque cas et à la prise de décision (soit l'autonomie technique d'E. Freidson, 1984³⁸), tandis que *l'autonomie personnelle* renvoie à la capacité à organiser son travail, à gérer son temps, à définir l'ordre dans lequel traiter les dossiers ou cas...³⁹ À partir d'enquêtes quantitatives menées en 2004, 2006 et 2010 auprès de professionnels de l'État-providence norvégiens trois ans après l'obtention de leur diplôme, l'auteur montre que les travailleurs sociaux, infirmiers, enseignants et éducateurs de jeunes enfants ressentent de manière différenciée l'autonomie personnelle et professionnelle. *Les exigences accrues en matière de performance affecteraient modérément leur autonomie personnelle et pas du tout leur autonomie professionnelle*. Cette différenciation peut être liée au fait que les professionnels sont gouvernés différemment de ces deux points de vue. Elle tient peut-être aussi à la différence de perception que les professionnels établiraient entre les moyens et les fins de leur travail. Selon cet auteur, le managérialisme peut réduire l'autonomie dans son ensemble, tout en affectant différemment ses

³⁸ Un lien que l'auteur n'établit pas lui-même.

³⁹ Si C. Ronningstad ne fait pas référence à la discrétion, c'est pour lui une composante, voire un synonyme de l'autonomie professionnelle.

deux composantes. Cette perspective permet de dépasser le constat d'une ambivalence des effets des instruments gestionnaires : les professionnels peuvent voir réduite leur autonomie quant aux moyens (autonomie personnelle), mais conserver du pouvoir sur les fins de leur travail (l'autonomie professionnelle). Toutefois, les restrictions de l'autonomie professionnelle peuvent être une conséquence indirecte d'une moindre autonomie personnelle - par exemple, quand la surcharge de travail conduit à modifier la manière d'accomplir le travail. L'auteur reconnaît l'existence possible de variations selon les professions, les secteurs ou la taille de l'organisation. En dépit d'un cadre gestionnaire plus contraint, les rôles professionnels sont parfois élargis par l'intégration de nouvelles compétences en matière budgétaire et de gestion des ressources humaines, ce qui confère des marges de manœuvre et plus de discrétion aux professionnels dans leur périmètre de compétences professionnelles (Evans, 2009, p. 153-156). Dans une revue de la littérature, Kirkpatrick (2006) montre qu'un contrôle croissant s'exerce sur les travailleurs sociaux au Royaume-Uni à travers la multiplication de règles, de procédures et une standardisation accrue ; mais sans que surviennent des changements de même ampleur dans les pratiques et valeurs professionnelles.

F. Champy (2009) distingue, lui, l'autonomie de réflexion et l'autonomie de décision des groupes professionnels. La première renvoie à la capacité d'interprétation et de réflexion sur les savoirs et pratiques professionnels pour traiter des cas singuliers, soit la capacité de juger en situation. La seconde concerne l'accès au travail et le contenu des actes de travail. Pour lui, la normalisation des activités à travers l'introduction de standards de qualité met à mal l'autonomie professionnelle.

II.3. Et une analyse insuffisante des porteurs d'instruments gestionnaires et de la redistribution du pouvoir dans les groupes professionnels

Pour étudier les modalités d'intériorisation de principes et pratiques caractéristiques du NMP, de nombreux travaux s'intéressant aux transformations gestionnaires des professions et organisations ne tiennent pas assez compte des apports des travaux sur les acteurs des *policy transfer*⁴⁰. De plus, ils n'intègrent pas suffisamment dans l'analyse le rôle-clé des intermédiaires généralistes et spécialisés dans les processus de traduction, puis d'enrôlement et d'intéressement. Enfin, il convient d'être plus attentif à la redistribution du pouvoir au sein des groupes professionnels et entre eux.

II.3.1. Le rôle sous-estimé des acteurs du *policy transfer* et intermédiaires

Dans le contexte de forte internationalisation des débats relatifs aux réformes de l'État, l'analyse des circulations et transferts de normes, de savoirs, d'instruments et d'acteurs du secteur privé vers le public, et entre pays ; et l'étude du rôle qu'y jouent les consultants, les experts des organisations internationales et certains hauts fonctionnaires, sont cruciales pour comprendre leurs modalités d'appropriation dans les organisations publiques. La littérature sur les transferts de politique publique permet d'étudier finement le contexte dans lequel ces derniers prennent place, les initiatives et motifs des acteurs concernés, les mécanismes des transferts et leurs effets (Dolowitz & Marsh, 1996, 2000). Les travaux publiés depuis les années 2000 mettent en évidence l'autonomie dont disposent les acteurs engagés et leur capacité à saisir ou créer certaines opportunités, à sélectionner et adapter les instruments transférés en fonction des objectifs qu'ils poursuivent (Delpeuch, 2009 et 2010), car ceux qui sont « les cibles du transfert façonnent activement le

⁴⁰ Parmi les exceptions notoires, Dezalay & Garth (2002).

changement institutionnel » (Börzel et Risse, 2012, p. 204). Cette autonomie perdue en dépit des rapports de pouvoir entre acteurs dotés de ressources différenciées, qui mettent en lumière l'inégale capacité des groupes et des organisations à promouvoir leurs idées et intérêts (Dezalay & Garth, 2002).

Deux facteurs cruciaux doivent être pris en compte pour comprendre les transferts d'instruments gestionnaires. D'une part, des organisations et élites transnationales comme l'OCDE, la Banque Mondiale, le Fonds Monétaire International, mais aussi des sociétés de conseil multinationales encouragent la circulation d'idées, de normes et de pratiques, ainsi que de modèles politiques, administratifs et gestionnaires à travers l'identification de standards et de « meilleures pratiques ». D'autre part, la quête de légitimité politique, organisationnelle ou professionnelle conduit certains acteurs à se conformer plus ou moins volontairement à des schèmes de pensée cognitifs et organisationnels dominants dans un contexte donné (Di Maggio & Powell, 1991 ; Lodge, 2005). Une mode « managériale » peut guider ce processus coercitif ou d'émulation (Abrahamson, 1991), soutenue par des entrepreneurs de savoir, tels des sociétés de conseils ou écoles de commerce.

De plus, les processus de transfert sont faits de réinterprétations, d'emprunts sélectifs et d'adaptations. Les considérer comme des constructions sociales rétablit le lien entre les facteurs endogènes et exogènes du transfert, en soulignant les efforts et actions de divers groupes pour faire adhérer d'autres acteurs à leur projet (Dumoulin et Saurruger, 2010). Le transfert, qui gomme certaines spécificités liées au contexte de départ, procède en partie par standardisation, afin de toucher une plus large audience internationale (Ancelovici et Jenson, 2012). Ces étapes relatives aux choix des principes ou instruments à transférer peuvent être qualifiées de traduction (Callon, 1999). Pour Morris et Lancaster (2005, p. 208-209), « une traduction est un processus multi-niveau [*multi-layered*] à travers lequel la distance entre le contexte originel et d'accueil est réduit par le recours à différents changements organisationnels [...] Le degré de traduction requis pour qu'une idée soit adoptée dans un nouveau contexte dépend de la distance, c'est-à-dire du degré de différence géographique et contextuel, que l'idée effectue, et de la manière dont les importateurs d'idée s'engagent dans la recherche et l'adaptation de nouvelles idées. » Plusieurs déplacements résultent de cette traduction en termes de connaissance et d'expertise, d'identités et de pratiques. Bien que Morris et Lancaster insistent peu sur ce point, étudier les professions impliquées dans ces processus est essentiel à la compréhension de la conception et surtout de la réception de ces politiques. Or, leur rôle dans les transferts, au-delà des consultants et managers, n'est pas suffisamment investigué. L'approche en termes d'instrumentation de l'action publique permet de préciser certains enjeux des transferts. Elle invite à prêter attention à la fois au contexte matériel et procédural, et aux jeux précis de pouvoir et de légitimation - et pas seulement aux dimensions symboliques de ce processus.

Sans mobiliser la littérature sur les *policy transfers*, d'autres travaux comme ceux de J. Newman (2013) insistent sur le fait que les professionnels ne sont pas seulement objets, mais *acteurs* des changements, notamment par les transferts de connaissance qu'ils réalisent. Les professionnels conduisent parfois les réformes, ils contribuent souvent à l'élaboration des *best practices* ; certains se positionnent autour de nouvelles formes d'expertise (gestion des risques, management de la qualité, changement des comportements...). De plus, des professionnels traduisent et adaptent les politiques publiques et les dispositifs gestionnaires aux priorités et besoins locaux, en infléchissant ou réinterprétant des lignes directrices des politiques pour les intégrer aux prédispositions organisationnelles, managériales ou locales (Newman et Kuhlmann, 2007).

Au cours de ces transferts, des « intermédiaires en politique » (Nay et Smith, 2002) jouent un rôle crucial dans leur légitimation et la consolidation d'un sens commun réformateur gestionnaire. Or leur rôle dans ces processus de traduction, puis d'intéressement n'est pas assez approfondi dans la littérature relative aux effets du NMP sur les professions. Le terme d'intermédiaire renvoie ici à ceux que B. Latour (2006) ou M. Callon (1986) appelle des médiateurs, c'est-à-dire des acteurs ou des dispositifs qui agissent et modifient la relation, les savoirs et les instruments qu'ils transfèrent et promeuvent (cf. chapitre 6)⁴¹. D'un côté, des « *intermédiaires généralistes* » (Nay et Smith, 2002) - anciens consultants recrutés à la DGME/ SG MAP, spécialistes de l'évaluation qui travaillent dans les organisations publiques (contrôleurs de gestion, statisticiens...), consultants et auditeurs qui ont remporté les marchés publics - estiment pertinent de transposer certaines méthodes et pratiques de gestion issues du secteur privé dans le public (Boni-Le Goff, 2012 ; Poupeau et *al.*, 2012). Ces intermédiaires généralistes contribuent à la circulation, au transfert et à la traduction de modèles gestionnaires et professionnels tels que les démarches qualité, audits et auto-évaluation, les infocentres et tableaux de bord (Villette, 2003). Par leur capacité à passer d'un univers cognitif à un autre, ces intermédiaires généralistes participent à la construction d'un sens commun réformateur qui définit un espace des possibles entre des milieux qui ne partagent pas les mêmes savoirs et représentations.

De l'autre, des *intermédiaires spécialistes* légitiment et promeuvent des normes et instruments gestionnaires dans les organisations publiques sectorielles, aux niveaux local et régional, dans les ministères ou institutions européennes ou transnationales. Parmi eux, les « courtiers » (Nay et Smith, 2002) remplissent une fonction stratégique, en recherchant des solutions acceptables par les groupes concernés qui n'ont pas les mêmes objectifs, tandis que des « intermédiaires professionnels » (qualification personnelle) se font vecteurs de ces normes, tout en cherchant à préserver l'autonomie des professionnels. N. Belorgey (2010) oppose les *established* aux *outsiders*. Les premiers, qui s'opposent aux réformes, disposent dans le champ médical d'un fort capital, que les techniques de gestion minorent, à l'instar des grands patrons dépossédés de leurs prérogatives. Les *outsiders*, ceux pour qui la médecine et l'hôpital ne font pas partie des traditions familiales, ont intérêt à s'associer aux réformes promues par la très haute administration et aux consultants pour s'y faire une place, comme dans la police. Si cette opposition est moins forte dans la justice, où certains chefs de juridiction et de cour ont fortement soutenu plusieurs réformes gestionnaires qui renforçaient leur pouvoir, certains *outsiders* ont aussi saisi cette opportunité.

Parmi les principaux acteurs des réformes judiciaires, les multiples phénomènes de multipositionnalité observés - par l'occupation de différentes positions politiques et judiciaires au cours d'une carrière ou le fait d'intervenir, à un moment donné, dans plusieurs espaces judiciaires, administratifs et politiques (Vigour, 2018)⁴² - expliquent la circulation des idées et des dispositifs entre ces divers espaces et entre niveaux d'action supranationaux, nationaux et locaux (Cappellina, 2018). Différents intermédiaires facilitent l'appropriation des principes d'action et instruments gestionnaires par les traductions qu'ils effectuent : selon les cas, des magistrats ou greffiers sensibles aux dimensions gestionnaires ; parfois aussi de hauts fonctionnaires ; plus rarement des consultants, conscients des spécificités du droit, procédurales notamment.

Outre ces intermédiaires, l'analyse des effets du NMP sur les groupes professionnels doit prendre en compte leur segmentation.

⁴¹ À propos de cette distinction, cf. Riouffreyt (2013).

⁴² Concernant les caractéristiques des experts et l'effet de leur multipositionnalité, cf. Chevallier (1996) et Massardier (1996).

II.3.2. Des différenciations internes accrues qu'il faut analyser

Parmi les travaux étudiant les effets du NMP sur les professions, certaines enquêtes sectorielles mettent en évidence des différenciations internes accrues entre segments ou groupes professionnels et dans les trajectoires des professionnels selon les réappropriations dont ces dispositifs gestionnaires sont l'objet (Bezes et Demazière, 2011, p. 300), qu'il faut pouvoir analyser à l'aide de critères similaires.

La concurrence entre segments et groupes professionnels peut concerner le prestige différencié de certaines activités (pour la police, Sklansky, 2011), les moyens les plus appropriés (entre différents types de pédagogie en éducation) ou le type de marché du travail. Dans l'enseignement supérieur et la recherche, sur le marché du travail externe, la définition du travail est plus précise et l'autodétermination plus réduite en raison de la moindre sécurité de l'emploi et du poids plus important de la hiérarchie, tandis que les mécanismes de marché ont un plus grand impact (Musselin, 2009, p. 3). Le caractère plus collectif du travail et l'interdépendance qui en résultent peuvent conduire à justifier et à faciliter le contrôle. C'est ce que conclut J. Caspersen (2007, p. 122) de la comparaison entre les infirmières et les enseignants : alors que le système éducatif est organisé autour d'un fonctionnement bureaucratique, ce qui permet *a priori* la mise en place de système de contrôle plus fin, les enseignants disposeraient de plus d'autonomie dans leur salle de classe, en l'absence d'observation et de contrôle continus par leurs pairs. Par contraste, le travail plus collectif des infirmières en faciliterait le contrôle. « Selon Evetts (2002), les concepts traditionnels d'autonomie et d'autorégulation ne correspondent plus (si tant est qu'ils aient jamais correspondu) à la description du travail professionnel ; la caractéristique la plus importante est la capacité à poser des actes de manière discrétionnaire [...] Une standardisation du travail pourrait impliquer une réduction de l'autonomie professionnelle ou une moindre capacité à poser des actes de manière discrétionnaire » (*ibid.*, p. 130).

L'emprise croissante d'une logique gestionnaire comporte quatre principaux types d'effets professionnels et politiques dans les organisations publiques, dont les deux premiers font consensus.

Premièrement, les réformes gestionnaires de l'État peuvent transformer les rapports de pouvoir entre groupes professionnels et leurs juridictions, sans que leurs effets soient univoques et toujours prévisibles (Kirkpatrick *et al*, 2011). La littérature identifie quatre principaux effets sur les groupes professionnels : la déprofessionnalisation à travers la colonisation par le management ; le découplage entre les instruments et principes gestionnaires, et les valeurs de l'organisation ; segmentation accrue des professions et la redistribution des hiérarchies (Le Bianic, 2011). Le poids accru de dispositifs et normes comptables, et de standards définissant les « bonnes pratiques » et les contenus du travail peut conduire à une « *dé-professionnalisation* », en remettant en cause les caractéristiques d'une profession, par réduction de l'autonomie et du pouvoir discrétionnaire de ses membres. La littérature sur les effets des instruments gestionnaires évoque même la perspective extrême d'une « colonisation » des professions par le management « lorsque les valeurs et les pratiques qui rendent l'audit possible [...] créent à la longue de nouvelles mentalités, de nouvelles incitations et de nouvelles perceptions de ce qui est important » (Power, 2005, p. 189). À l'opposé, *un découplage s'observe parfois entre les instruments et les pratiques et les valeurs professionnelles*, par exemple lorsque les démarches qualité sont déconnectées du quotidien du travail (cf. chapitre 5 ; Power, 2005, p. 181). Pour Meyer et Rowan (1991), les règles porteuses de rationalisation définissent de nouvelles manières de s'organiser ou de ré-agencer une organisation, et de faire avec ces prescriptions. Si ces critères de reconnaissance extérieurs accroissent la légitimité et la stabilité d'une organisation, leur incorporation renforce parfois les ambiguïtés entre

règles anciennes et nouvelles. Comme un alignement des règles formelles et des activités risquerait de rendre plus visibles les incohérences, la solution peut résider dans le découplage entre les règles formelles, les valeurs et les activités. La justice est assujettie à des contraintes d'efficacité plus fortes, susceptibles d'entrer en contradiction avec certains de ses principes cardinaux. L'exigence de célérité se heurte parfois à des critères légaux ou procéduraux ; les attentes en matière de transparence, au secret du délibéré. Adapter les politiques pénales aux caractéristiques socio-économiques et de la délinquance des territoires est en porte-à-faux avec le principe d'égalité entre les citoyens. Ce découplage ne provient pas seulement de contradictions entre l'éthos professionnel et l'activité quotidienne. Il est accentué par de nouvelles injonctions, en partie extérieures à l'espace judiciaire et liées à la quête d'une légitimité nouvelle de l'État et de la justice. Il s'explique aussi par la loyauté des professionnels du droit envers leur institution et leur souci de ne pas faire ressortir les incohérences qui traversent la justice. Une majorité d'auteurs estime toutefois qu'il y a plus souvent hybridation que dissociation ou colonisation (Power, 2005).

Les réformes gestionnaires peuvent aussi déboucher sur une *segmentation accrue des professions entre une élite et leur base*, c'est-à-dire une pluralité d'identités professionnelles collectives et de statuts parfois en conflits au sein d'une même profession. S. Harrison et Ahmad (2000, p.) ont montré que la frange supérieure d'une profession pouvait « coloniser » « la sphère du management, limitant les effets potentiels des instruments de contrôle. Cette autonomie collective se maintient toutefois au détriment des praticiens ». En outre, la mise en œuvre d'instruments gestionnaires *redistribue les hiérarchies* dans les différents secteurs⁴³. Les concurrences entre groupes professionnels pour le contrôle de nouvelles juridictions induisent des gagnants et des perdants : des professions peuvent s'affranchir de certaines dominations ; des recommandations devenir des ressources et instruments de légitimation. Ce phénomène s'observe notamment dans les secteurs d'action publique caractérisés par une double hiérarchie au sein des organisations : professionnelle et administrative ou gestionnaire, comme dans la santé, l'enseignement supérieur et la recherche (Musselin, 2015), où les cadres administratifs dans les universités et les hôpitaux tirent parti de ces réformes, et les rapports de pouvoir se modifient à leur profit.

Les recompositions internes aux groupes professionnels, ou entre eux, peuvent combiner plusieurs de ces dynamiques, et accentuer les différenciations internes. Les effets des instruments gestionnaires diffèrent selon l'implication des professionnels. R. Sheaff & al. (2003, p. 421), dans leur analyse de la profession médicale en Angleterre, soulignent d'une part l'importance des professionnels en position d'intermédiaires, qui diffusent certains principes et priorités gestionnaires, tout en préservant l'autonomie des professionnels. Cette influence est surtout visible dans les incitations non contraignantes portant sur l'organisation collective et personnelle du travail, comme les standards et normes. Il en résulterait une nouvelle stratification et différenciation parmi les professionnels. D'autre part, l'introduction d'une logique de marché s'accompagnerait d'une formalisation des mécanismes de contrôle qui réduirait l'autonomie des professionnels. Toutefois, la légitimation technique, qui limite les résistances des médecins aux prescriptions les plus précises si celles-ci sont perçues comme relevant d'une logique médicale, ne restreint pas toujours le pouvoir de ces professionnels.

Deuxièmement, des différences s'observent quant aux conséquences des reconfigurations des fonctions de management au sein des organisations publiques. Le contrôle serait moins aisé sur les groupes professionnels dont le travail est difficile à standardiser et superviser (Noordgraaf,

⁴³ Cf. Kuhlmann et Saks (2008), Kirkpatrick *et al.* (2009), Belorgey (2010) et Pierru (2007, 2012) concernant la santé ; Musselin (2015), Laillier et Topalov (2017) pour l'enseignement supérieur et la recherche ; Didier (2011) pour la police ; Vigour (2017 et 2018) concernant la justice.

2015, p. 133). Certains auteurs (Ackroyd *et al.*, 2007 ; Kirkpatrick *et al.*, 2005 ; Muzio et Kirkpatrick, 2011) insistent sur les résistances des professionnels au contrôle des managers, qui manqueraient de moyens pour influencer les conduites des premiers et leurs carrières, et les conflits de valeurs entre eux. Les conflits entre professionnels et managers seraient moins aigus et les réformes organisationnelles auraient un impact plus réduit lorsque certains professionnels occupent des positions de pouvoir, comme les médecins (Ackroyd *et al.*, 2007 ; Kirkpatrick *et al.*, 2005 ; Waring et Currie, 2009). En ce cas, ceux qui occupent des fonctions de direction protégeraient les manières de travailler des professionnels et les préserveraient d'intrusions gestionnaires, assumant un rôle de vigie. Certains professionnels résisteraient à la gestion en l'incluant dans leurs domaines de compétences et en utilisant les systèmes de management comme des moyens de neutraliser ou de contrebalancer le management.

Troisièmement, le renouvellement des modes de contrôle a des effets différenciés selon les groupes professionnels, leur organisation, leur cohésion, les relations et rapports de pouvoir qui s'établissent entre eux et en leur sein. L'emprise du contrôle, très différenciée socialement, conforte un certain ordre social ou politique. Elle conduit à de profondes inégalités sociales : dans certains secteurs d'activité, comme la police, « l'élite restreinte de managers qui, dès qu'elle le peut, se soustrait elle-même au *benchmarking* qu'elle impose à ses subordonnés, établit l'ensemble des variables décrivant l'activité, et, parmi elles, détermine les priorités qui doivent être poursuivies, fixent les objectifs à atteindre et qualifient les variations de bonnes ou de mauvaises » (Bruno et Didier, 2013, p. 206). De leur côté, les agents manipulent les chiffres pour se protéger. Il en résulte une « inégalité de traitement entre une élite managériale, et la masse de celles et ceux qu'elle soumet continûment à ses dispositifs d'évaluation et de classement » (*ib.*).

Enfin, ces instruments s'accompagnent parfois d'une violence symbolique et physique, visible dans la remise en cause des solidarités, la complexification de l'action collective et la souffrance au travail (Loriol, 2012). Par exemple, le *benchmarking* exige toujours plus des agents. Or, quand la norme sociale est fondée sur la responsabilité et l'initiative, et que le management implique un grand investissement personnel, « mais que [les agents] ne parviennent pas ou plus à répondre à ces attentes, la situation d'échec peut se prolonger en souffrance psychique » (Ehrenberg, 1998, p. 15).

Les effets du management sur les groupes professionnels et leurs membres sont donc pluriels, et ne restent pas nécessairement confinés à la sphère professionnelle. Sans déterminisme *a priori*, ils peuvent ouvrir des opportunités en termes de carrière ou de rééquilibrage des rapports de pouvoir, ou renforcer les exigences de productivité, quitte à fragiliser certains acteurs. L'enjeu de cette habilitation est de mettre l'accent sur les effets différenciés de la nouvelle gestion publique sur les différents niveaux d'administration.

III. Une coercition accrue, mais sous quelles formes ?

Du point de vue du contrôle, deux constats font consensus : on observe un déplacement des modalités de contrôle dans les organisations publiques ou privées ; de plus, les principes et dispositifs gestionnaires étendent les mécanismes et logiques de reddition des comptes et de responsabilisation peu présentes dans les formes traditionnelles de bureaucratie, y compris professionnelle. En revanche, les interprétations diffèrent quant à la nature du changement (degré et mécanismes de coercition, caractère unilatéral, réappropriations possibles) d'une part ; aux effets sur les pratiques professionnelles, l'organisation du travail d'autre part ; aux modes de gouvernement enfin.

III.1. Multidimensionnalité des mécanismes d'*accountability*

Les travaux contemporains sur les changements dans les professions et organisations publiques insistent sur la multidimensionnalité des formes et dispositifs de reddition des comptes. L'accent sur l'*accountability* résulte de deux dynamiques majeures de changement dans l'action publique : le développement de l'État évaluateur, et des contrôles *ex-post*.

Traditionnellement, l'évaluation par la hiérarchie reposait sur une *accountability* de type bureaucratique. Fondée sur le respect des règles, des procédures, et les relations hiérarchiques, celle-ci est façonnée par le droit, les normes institutionnelles et professionnelles. Les réformes gestionnaires y ajoutent une *accountability* managériale qui repose sur des résultats mesurables quant à l'efficacité et à l'efficience des politiques menées, et une *accountability* budgétaire (relativement aux coûts) plus contraignante. Ces deux modes complémentaires de responsabilisation sont justifiés en partie par le fait que les acteurs politiques ont aussi à rendre des comptes sur leur action aux citoyens, et que la médiatisation accentue cette exigence⁴⁴. Elles vont souvent de pair avec le durcissement de certains régimes disciplinaires, qui renforce l'*accountability* comportementale. Dans certains groupes professionnels, l'*accountability* budgétaire et managériale s'adosse à des normes professionnelles, parfois en les reconfigurant. Ainsi en est-il dans la police, où certains résultats mesurables - nombre d'arrestations, de cas élucidés - sont congruents avec des normes professionnelles (de Maillard et Savage, 2017). Dans d'autres cas, l'*accountability* managériale et budgétaire tranche, parfois entre en contradiction, avec certaines normes professionnelles.

« La rhétorique de l'efficacité bouscule sérieusement les critères d'évaluation professionnelle et concurrence l'autonomie du contrôle professionnel dans un ensemble de professions établies » (Paradeise, 2008, p. 295). La responsabilisation économique et sociale, à travers des indicateurs qui fixent des normes aux professionnels, apparaît comme une alternative au contrôle autonome de la qualité par les pairs. Ce contrôle hétéronome peut dépendre d'une logique de marché sous contrôle des autorités publiques dans le cas de la mise en concurrence avec des prestataires privés, comme dans la santé (Pierru, 2012). Il s'effectue aussi à travers l'institution de règles d'évaluation *ex post* de « quasi-marché » lorsque la maîtrise des coûts est recherchée dans des secteurs dont le financement est largement public, comme l'éducation. Le développement d'un État évaluateur s'accompagne d'une pluralité de modes de contrôle dans un même secteur, et entre domaines d'action publique. L'enjeu est de comprendre comment ces différentes formes de

⁴⁴ Reprenant Askim et al. (2014), J. de Maillard et S. Savage (2017) distinguent deux formes d'*accountabilities* : administrative (fondée sur le respect des règles et les relations hiérarchiques), et managériale, qui repose sur des résultats mesurables. C. Stone et J. Travis (2011, p. 12-14) s'intéressent à trois modalités : managériale (liée à la réponse à la criminalité), budgétaire (pour le coût de l'activité), et comportementale - liée aux déviances policières.

reddition des comptes, et de responsabilisation s'articulent, et quels en sont les effets sur l'organisation, le fonctionnement et l'exercice des services publics, et sur l'autonomie des professionnels concernés.

III.2. Déplacement et extension des modalités de contrôle

De nombreux auteurs, notamment en sociologie de la gestion ou de la quantification, qui rejoignent certains travaux de sociologie du travail inspirés par une perspective marxiste, s'accordent sur quatre caractéristiques du déplacement des modalités de contrôle dans les organisations, survenus depuis la fin du vingtième siècle sous l'effet des instruments gestionnaires - la cinquième étant plus discutée.

D'une part, il ne s'agit plus d'un « contrôle étroit sur les corps des personnels participant à une chaîne de production (sur le modèle de l'organisation scientifique du travail promue par Taylor ou Fayol) », mais à travers les informations sur leur action (Ogien, 2013, p. 14-15). Dans le cas du travail à distance, au contrôle oculaire est substitué un contrôle à travers les normes de productivité, les indicateurs. *La contrainte n'est plus d'abord physique.*

D'autre part, les instruments gestionnaires sont conçus pour *recueillir l'adhésion et susciter la participation*. Incitations et obligation de rendre des comptes remplaceraient en grande partie l'obligation de suivre des ordres ou textes contraignants, voire l'autorité par la hiérarchie. L'enrôlement s'appuie sur l'engagement personnel et la loyauté des travailleurs et professionnels dans l'organisation. Dans une logique d'*empowerment*, ces derniers sont incités à proposer les normes à l'aune desquelles leur travail sera évalué, qu'il s'agisse de critères d'appréciation ou d'indicateurs. En s'impliquant dans les dispositifs participatifs, « les exécutants peuvent espérer influencer le cours de la négociation, mais, en y participant, ils légitiment par avance le résultat, même si celui-ci leur est défavorable » (Bruno et Didier, 2013, p. 19). Surtout, tous les travailleurs sont engagés dans ces dispositifs de « conduite de soi » (Jany-Catrice, 2012). La subjectivité, sans cesse sollicitée, serait en permanence canalisée.

De plus, les acteurs intériorisent ces normes. L'esprit gestionnaire s'appuie sur la *responsabilité personnelle* (l'idée que les individus doivent être « entrepreneurs d'eux-mêmes »), *l'autocontrôle et l'auto-évaluation*. A. Ogien (2013, p. 66) montre que les évaluations externes à l'organisation, internes et l'auto-évaluation se situent dans un rapport hiérarchique : les évaluations externes, comme les critères de l'HCERES (Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur), détermineraient les principes de l'évaluation interne, qui influencent ceux de l'auto-évaluation⁴⁵. Les dispositifs d'évaluation constituent dès lors l'un des moyens à travers lesquels les normes qu'elles véhiculent sont intériorisées. Ses travaux comme ceux de J.-C. Zarka (2009) accèdent à l'idée d'une plus forte hétéronomie à travers l'intériorisation et l'endogénéisation progressive des principes d'évaluation et d'action, qui modifient l'ethos et les modèles d'excellence professionnels, et à terme, les pratiques.

En outre, nombre de sociologues et politistes s'accordent sur le constat d'une *extension des dispositifs de contrôle*. D'une part, les personnels au bas de la hiérarchie ne sont plus les seuls concernés. Pour L. Boltanski et È. Chiapello (1999, p. 124-125), « on peut envisager l'histoire du management comme celle d'une sophistication permanente des moyens de maîtriser ce qui se passe dans l'entreprise et son environnement. [...] Le taylorisme a été inventé pour contrôler les ouvriers et la direction par objectifs pour encadrer les cadres ; de nos jours, les dispositifs du *corporate*

⁴⁵ J.-C. Zarka (2009, p. 122) qualifie de « mimesis de l'évaluation » les efforts pour se conformer aux exigences de l'évaluation et des évaluateurs.

governance sont destinés au contrôle des plus hauts dirigeants des grandes entreprises », même si le haut de la hiérarchie a plus de capacité à échapper à ces dispositifs de contrôle (cf. ci-dessous). D'autre part, ce pouvoir de contrôle qu'institue l'audit permanent en tant que nouveau mode de gouvernement et de pouvoir, serait d'autant plus fort qu'il conduirait les individus à s'organiser pour se rendre auditables (Shore & Wright, 2000, p. 57). Ces nouvelles modalités de contrôle se juxtaposent parfois au contrôle taylorien de l'organisation du travail, quand l'autocontrôle et la responsabilisation s'ajoutent à des cadences imposées, comme dans les organisations à flux tendus.

Enfin, ces déplacements de l'évaluation conduiraient à une *euphémisation du politique*. Pour A. Ogien, « l'évaluation est devenue une technique de gouvernement au moyen de laquelle il est devenu pensable de faire passer l'action de l'État d'une logique politique (celle de la répartition des moyens alloués à des missions d'intérêt général) à une autre logique : celle du résultat, qui repose sur la définition d'objectifs chiffrés et d'indicateurs servant à mesurer la performance de l'action publique » (p. 12). Or, la focalisation sur des résultats peut avoir des effets pervers : raisonnement à court terme au détriment d'une vision plus globale, réduction du débat public, invisibilité de certains enjeux (John, 2011), accroissement des inégalités d'accès aux services publics (Belorgey, 2010)... Pour B. Hibou (2012, p. 127), ces transformations dévaloriseraient les questions d'intérêt général, et contribueraient à réduire la vie en société à des interrogations sur l'efficacité ou la sécurité.

III.3. Mais effets contrastés des mécanismes de coercition

Au-delà de ce diagnostic, les interprétations diffèrent quant à la nature des changements gestionnaires - soit le degré effectif de la coercition exercée, le caractère unilatéral de ces mécanismes, et les réappropriations possibles. La dimension coercitive et le degré de coercition des instruments gestionnaires différencie trois ensembles de travaux, présentés successivement : les auteurs qui insistent sur l'ambivalence des transformations des contrôles ; ceux qui y voient un resserrement des contraintes, dans une perspective foucauldienne notamment ; et ceux, enfin, qui discutent l'effectivité de la coercition et soulignent l'autonomie dont les acteurs disposent.

D'abord, cette transformation des modes de contrôle suscite *l'ambivalence*, chez les acteurs comme chez les chercheurs. Elle suscite *une pluralité de réactions, depuis une conformité formelle productrice d'effets, jusqu'à l'adhésion ou à la défiance, base éventuelle d'un conflit social*. L'ambivalence de ce gouvernement qui s'appuie sur la créativité et la subjectivité des acteurs, transparaît dans les termes antagonistes utilisés pour les décrire : « implication contrainte » (Durand et Le Floch, 2006) ; « servitude volontaire », quand le travailleur évalué participe au pouvoir qu'on exerce sur lui (Durand, 2004) ; « contrôle d'engagement subjectif » (Zarifian, 2004 et 2009) ; « autonomie contrôlée » (Appay, 2005), qui désignent le paradoxe de l'action organisationnelle qui pousse l'individu à définir sa trajectoire professionnelle tout en contraignant fortement ses choix.

Cette ambivalence se retrouve chez des auteurs en sociologie ou sciences de gestion qui analysent la portée politique de l'implication des salariés dans la production des règles et le gouvernement des organisations. Pour D. Courpasson (1997, p. 52), le développement d'« un contrôle social individualisé des comportements, de l'engagement et de la loyauté dans l'organisation » constitue une autre manière d'exercer la domination. La « *soft bureaucratie* » qui découlerait de cette « *soft coercition* » se réfère à « la structure ambivalente de gouvernement des organisations, au sein desquelles la domination n'est pas exercée principalement à travers la violence, la punition ou la supervision hiérarchique locale, mais à travers des stratégies de management sophistiquées » (Courpasson, 2000, p. 142). Elle comporterait deux principales

caractéristiques. D'une part, le « corporatisme flexible » (*ibid.*, p. 151) renvoie au fait que les professionnels à la tête des organisations, comme les médecins dans les hôpitaux, disposent de pouvoirs gestionnaires réduits vis-à-vis de leurs collègues. Néanmoins, ces professionnels-managers constituent des intermédiaires à travers lesquels les gestionnaires introduisent des techniques managériales précisant les attentes à l'égard des professionnels, et évaluant leur performance individuelle. D'autre part, le leadership managérial s'appuierait sur trois modes de légitimation pour réduire la contestation des décisions prises par les managers (Sheaff *et al.*, 2003 concernant les médecins anglais). La *légitimation instrumentale ou technique* repose sur le fait que les décisions managériales confortent les objectifs de l'organisation définis sous formes d'indicateurs. La *légitimation politique* se réfère à la renonciation volontaire, par les professionnels qui ne sont pas à la tête de service, au pouvoir de manager. Enfin, la légitimation libérale, que D. Courpasson qualifie de « contrainte douce », consiste à faire accepter comme nécessaires les décisions managériales (comme le changement de pratiques professionnelles), au motif qu'elles permettraient à l'organisation de survivre aux menaces extérieures. Pour R. Sheaff *et al.* (2003), le corporatisme flexible se traduirait par l'instauration d'une discipline dans un sens foucauldien de règles légitimées techniquement qui guident les pratiques professionnelles, et le travail individuel.

Pour M. Foucault (1977), la discipline est un mode de pouvoir moderne, continu, diffus et encadré dans des routines quotidiennes, et un mode de gouvernement à distance. La sociologie critique de la gestion et de la quantification insiste aussi sur les mécanismes de coercition que les instruments gestionnaires contiennent. T. Porter (1995), M. Power (1999) ont montré comment les « technologies à distance » telles que l'évaluation et l'audit, et les États à travers eux, orientent les activités sociales. À l'instar de M. Power (1999), selon C. Shore et S. Wright (2000, p. 75), l'audit, initié dans la finance et transposé dans le monde académique, « encourage le passage d'un système fondé sur l'autonomie et la confiance à un autre fondé sur la visibilité [par référence au panoptique de M. Foucault] et sur une *accountability* coercitive » qui viserait à discipliner les comportements, en substituant la mesure à la confiance, le contrôle managérial à l'autonomie professionnelle, et en inculquant de nouvelles normes, comme la nécessité d'être auditables. L'audit correspondrait à « un instrument au service de nouvelles formes de gouvernance et d'exercice du pouvoir ». Les instruments gestionnaires tels les démarches qualité ou le *benchmarking* guidés par le principe d'amélioration continue, exerceraient une « discipline indéfinie » (Foucault, 1975, p. 264). En effet, cette procédure « serait à la fois la mesure permanente d'un écart par rapport à la norme inaccessible et le mouvement asymptotique qui contraint à la rejoindre à l'infini » (Bruno et Didier, 2013). W. Espeland et M. Stevens (2008) soulignent aussi la discipline exercée sur ceux que les nombres qualifient ou représentent. M. Sauder et W. Espeland (2009) qualifie la quantification de « processus central de simplification, de classification, de comparaison et d'évaluation au cœur du pouvoir disciplinaire » (p.). Les oxymores que les chercheurs mobilisent soulignent la violence des processus en cours : M. Foucault (1975, p. 360) parle de « douceurs insidieuses » de la domination ; J.-P. Le Goff (1999) de « barbarie douce » ; Abelhauser *et al.* (2011) des « nouvelles fabriques de la servitude ». La conformation des pratiques irait de pair avec celle des esprits. Le Nouveau Management Public se traduirait « par une réappropriation du pouvoir de contrôle politique sur et à travers la fonction publique grâce aux nouvelles modalités de surveillance et de subordination qu'offre la trilogie objectif-évaluation-sanction » (Hibou, 2012, p. 115).

L'effectivité de la coercition fait débat, entre changement de façade et en profondeur dans les identités et pratiques professionnelles. W. Powell et P. di Maggio (1991) insistent sur la mise en conformité des formes et des pratiques d'organisations pour répondre aux injonctions normatives de leur environnement afin d'assurer leur légitimité. Ils identifient trois types d'isomorphisme : par

mimétisme, à travers la diffusion horizontale résultant de la circulation des individus entre les institutions ; par *coercition*, par conformité aux exigences d'une organisation en surplomb (les standards normatifs et culturels d'une société) ; et l'*isomorphisme normatif*, conséquence des dynamiques de professionnalisation. Dans de nombreux cas, il y aurait adoption formelle et superficielle de principes et d'instruments sans impact sur le travail effectif (cf. la notion de découplage développée par Meyer et Rowan, 1991). L'hétéronomie de contrôle accrue ne remet donc pas nécessairement en cause l'autonomie d'action. D'autres courants dits du néo-institutionnalisme soulignent également la force d'inertie des institutions, les dépendances au sentier qui limitent l'incidence des changements sur les pratiques (Mahoney et Thelen, 2010).

Le degré de coercition des réformes gestionnaires est aussi au cœur des débats sur les transferts d'instruments, de modèles et de normes de politiques publiques. Certains auteurs (Dezalay & Garth, 2002) analysent les transferts comme de nouvelles formes de domination des élites renforçant l'hétéronomie d'action et de contrôle sur les services publics. D'autres travaux plus récents (Delpuech, 2009 ; Dumoulin et Saurugger, 2010) insistent sur l'autonomie dont disposent les acteurs lors de la sélection et de l'adaptation des instruments de politique, et leurs réappropriations : il n'y a alors pas nécessairement hétéronomie de contrôle ou d'action lors d'un transfert (Dupré, 2003).

Cependant, même chez les auteurs qui insistent le plus sur la dimension coercitive des dispositifs gestionnaires, la volonté de contrôle et de normalisation n'empêche pas la persistance d'espaces de créativité. M. Power (1999) montre que le flou de l'audit - de ses objectifs, de ses modalités d'action, de sa définition même - facilite les interactions et négociations entre l'auditeur et les audités. Les contournements et bricolages dont les instruments gestionnaires font l'objet, leur utilisation comme outils de résistances mettent en évidence l'autonomie que les acteurs conservent (Bruno *et al.*, 2014 ; Le Bourhis et Lascoumes, 2014).

III.4. De fortes variations plutôt qu'un même « esprit managérial de contrôle » qu'il faut savoir décomposer

Pour tout un pan de la littérature, les réformes et changements gestionnaires affectant les services publics relèveraient « d'un même esprit managérial de contrôle » (Bruno et Didier, 2013, p. 204), qui se déroulerait dans tous les secteurs d'action publique. Au contraire, ce manuscrit met en lumière les variations visibles dans une organisation selon les instruments et les acteurs qui les mettent en œuvre ; il insiste sur la nécessité de décomposer et de qualifier plus précisément « l'esprit managérial de contrôle ».

Si les approches inspirées de Foucault tendent à insister sur le caractère coercitif du contrôle qu'exercerait le NMP, J. Newman (2013, p. 51) mobilise de manière originale la notion de gouvernementalité, définie comme l'attention aux technologies de pouvoir qui pèsent sur la capacité des acteurs à s'autoréguler. Selon elle, cette notion invite à *déplacer le regard des multiples pressions qui s'exerceraient sur les professionnels vers la reconfiguration de leurs capacités d'action et de leur identité*, en étant attentif aux multiples formes de pouvoir (discursif, institutionnel, fondé sur le savoir, coercitif...) qui s'articulent dans des lieux spécifiques, et en examinant les processus de traduction, de médiation et de négociation au cœur du travail professionnel. Le pouvoir peut inciter le sujet *empowered* à se mobiliser plutôt que simplement le contraindre.

Rendre compte de la diversité des effets observés dans les organisations permet de prêter attention au degré inégal d'hétéronomie d'action et de contrôle qui résultent des dispositifs

gestionnaires. Diversités et standardisation peuvent coexister dans un même secteur (Timmermans et Epstein, 2010 ; Paradeise et Thoenig, 2013).

IV. Penser l'articulation entre autonomie et hétéronomie d'action et de contrôle

Ce manuscrit déplace la focale d'analyse vers des logiques méso et microsociologiques. Il s'agit d'articuler autonomie, hétéronomie et réappropriations, dans un contexte où les acteurs intériorisent de nouveaux principes d'action et d'évaluation qui, progressivement, deviennent des normes professionnelles acceptées. Pour préciser les questions d'autonomie et d'hétéronomie, je propose une matrice à deux entrées spécifiant les degrés d'autonomie selon deux dimensions distinctes : l'action et contrôle. Une telle approche met en évidence les voies plurielles de la gestionnarisation. Elle permet aussi d'analyser les variations selon les niveaux d'administration et les effets du NMP sur ces niveaux et leurs relations.

IV.1. La matrice d'analyse proposée

Je suggère de partir de la tension entre autonomie et hétéronomie d'action et de contrôle. L'autonomie renvoie au fait que les normes d'action ou d'évaluation sont définies par les professionnels ; l'hétéronomie à leur élaboration par d'autres acteurs - par exemple, le politique ou des professionnels généralistes de l'évaluation. Cette distinction d'une part ne présume pas que les changements gestionnaires impliquent nécessairement une plus grande hétéronomie de l'action et du contrôle ; elle incite à *considérer la diversité des effets et modalités de réappropriation, d'hybridation ou de résistances*. D'autre part, ces deux couples de notions permettent de situer au sein de l'espace qu'ils constituent, les principaux concepts et approches utilisés en sociologie et en science politique pour qualifier la position des travailleurs et professionnels, et les changements qui affectent leurs activités et pratiques. Cette cartographie dégage quelques-unes des principales lignes de tension au sein de la littérature, comme le montre le schéma 1, où l'axe vertical correspond à la tension entre autonomie et hétéronomie de contrôle, l'axe horizontal au pôle autonomie/hétéronomie d'action. Ce cadrage théorique général peut aussi se représenter sous la forme d'un tableau à double entrée (cf. tableau 5).

Tableau 5 - Cadrage général par la distinction entre autonomie et hétéronomie d'action et de contrôle

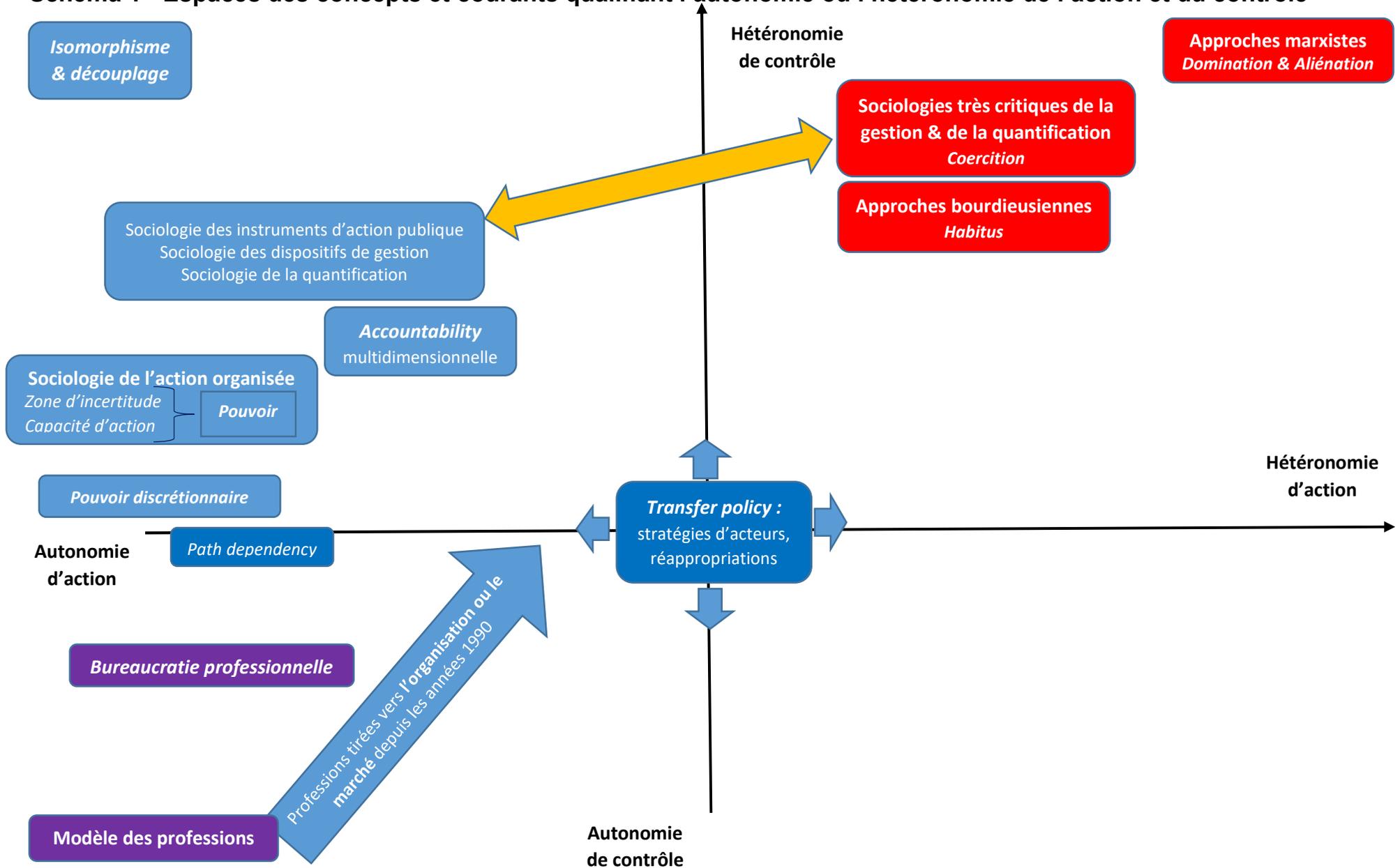
Modalités de gestionnarisation		ACTION	
		Autonomie	Hétéronomie
CONTRÔLE	Autonomie	Modèle(s) des professions (Hugues, Freidson, 2001 ; Abbott, 1998) Régulation autonome (Reynaud, 2004)	
	Hétéronomie	Action dans les organisations (Crozier, Friedberg ; Musselin ; Thoenig) Instruments d'action publique (Lascoumes et Le Galès) Espeland, Newman (2013), Noordegraaf (2015)	Domination, aliénation, coercition dans le travail (Marxisme, Bourdieu ; Bruno, Didier, Pierru ; Durand, Linhart...)

L'espace de la réflexion comme le tableau présentent quatre quadrants ou cases, que l'on peut décrire de manière très simplifiée. Le modèle des professions, qui associe autonomie d'action et de contrôle des professionnels (Freidson, 1984, 2001 ; Abbott, 1988), se situe dans le quadrant bas gauche. La combinaison d'autonomie d'action et d'hétéronomie de contrôle se retrouve dans la sociologie de l'action organisée (Crozier et Friedberg, 1977 ; Friedberg, 1993 ; Musselin, 2009 ; Paradeise et Thoenig, 2013), l'analyse des instruments d'action publique (Halpern *et al.*, 2014). On l'observe aussi dans d'autres travaux analysant les effets du NMP sur les professions, comme ceux de J. Newman (2013), M. Noordegraaf (2015). Enfin, d'autres auteurs insistent sur la forte hétéronomie de l'action et du contrôle autour des concepts de domination, d'aliénation et de coercition dans le travail dans le sillage des travaux de Marx, Bourdieu ou Foucault (cf. sections II.13 et III). Une forte autonomie de contrôle, couplée avec une grande hétéronomie d'action, paraît contradictoire, d'où le fait que la case et le quadrant restent vides.

Les grandes flèches à double sens signalent un continuum de positions. De plus, un auteur peut adopter une approche en termes de domination dans certains de ses travaux et insister plus sur l'autonomie que conservent les professionnels dans d'autres, comme M. Noordegraaf. Pour simplifier, chacun a été identifié à une dominante, et donc à une case. En outre, il est difficile de positionner les travaux qui montrent des effets complexes de la Nouvelle Gestion Publique, ou variables selon les instruments, les secteurs... Néanmoins, parmi eux, des auteurs identifient la persistance d'une autonomie d'action en dépit d'une hétéronomie de contrôle accrue, et s'inscrivent plutôt dans une sociologie des instruments de l'action publique ; d'autres insistent sur l'hétéronomie des changements et leur caractère assez uniforme, et relèvent plutôt d'une sociologie critique de la gestion ou de la quantification. Deuxième limite de cette représentation cartographique, ce schéma repose sur l'hypothèse que le repère est orthonormé, c'est-à-dire que chaque distinction est indépendante de l'autre. Or tout laisse penser qu'ils sont corrélés. Cela reviendrait à représenter l'axe vertical incliné sur la gauche, les deux pôles hétéronomiques se rapprochant. Mais le repère orthonormé est maintenu afin de faciliter la lecture.

En défendant le principe d'étudier *les* manières dont hétéronomie de contrôle et autonomie d'action s'articulent concrètement, ce manuscrit se positionne en désaccord avec les courants de type « structuraux » qui assimilent systématiquement les principes et instruments gestionnaires, à une très forte hétéronomie d'action et de contrôle. Mes enquêtes sur la justice montrent en effet que pendant longtemps, personnels de greffe et magistrats ont disposé d'une grande autonomie à tout point de vue, ce qui correspond au quadrant bas gauche. En dépit d'une plus grande hétéronomie de contrôle, magistrats et personnels de greffe continuent de disposer d'une forte autonomie d'action - quadrant haut gauche. Ce manuscrit rend compte *des déplacements* que certains instruments gestionnaires induisent *au cours du temps - premier apport de cette analyse*. De plus, l'hétéronomie de contrôle est d'intensité variable selon les instruments mobilisés, leurs conceptions et modalités de mise en œuvre - *deuxième apport comparatif* : les contraintes budgétaires sont vécues plus durement que le cadrage budgétaire par la LOLF ou les indicateurs de performance ; les ressentis des professionnels du droit à l'égard des méthodes de management, comme le *lean* management, sont très variables selon les juridictions.

Schéma 1 - Espaces des concepts et courants qualifiant l'autonomie ou l'hétéronomie de l'action et du contrôle



IV.2. Les voies plurielles de la gestionnarisation

C'est pourquoi il importe d'étudier les voies plurielles de la gestionnarisation, afin de les différencier et de les étudier dans leurs spécificités, leur autonomie relative et leurs interdépendances. C'est tout l'enjeu du schéma 2. De manière inductive, après les enquêtes, j'ai positionné les instruments d'action publique dans l'espace constitué par la double distinction de C. Paradeise (2008). Ce qui importe, ce sont les positionnements relatifs et surtout les contrastes de position. En effet, cette labellisation comme hétéronome fait parfois l'objet de controverses, même si les acteurs raisonnent eux aussi en termes d'autonomie ou d'hétéronomie pour (dé) légitimer tel ou tel instrument. Ces désaccords, l'analyse les explicite et en avance certains motifs.

Un tel exercice présente trois difficultés et une limite. Premièrement, les professionnels du droit ne s'accordent pas quant au caractère autonome ou hétéronome des instruments conçus par *certaines des leurs*. Par exemple, le degré d'autonomie laissé par les trames automatisées de jugement fait débat parmi les magistrats, certains considèrent que cet outil restreint l'indépendance du juge du fait de l'exigence de s'accorder au sein d'une chambre, voire entre chambres sur une trame commune. Certains barèmes sont perçus comme réduisant l'individualisation des décisions, et donc l'autonomie du juge. Ces controverses sont heuristiques ; elles impliquent de rechercher ce qui explique ces différences d'interprétations en les rapportant aux ressources et contraintes propres à chaque acteur. En revanche, dès qu'un dispositif est conçu hors de la profession, les professionnels, même ceux qui les promeuvent, en soulignent l'hétéronomie initiale. C'est ce que montrent les préventions de principe et idéologiques à l'encontre du *lean management*, y compris chez celles et ceux qui se sont réappropriés cette démarche. Deuxièmement, les effets des outils de gestion sont différenciés selon les groupes et segments professionnels, et selon les juridictions. En outre, les usages et effets des instruments gestionnaires peuvent changer au cours du temps. Pour éviter ces trois écueils, le schéma comporte des flèches à double sens indiquant une tension ou des flèches à sens unique pour les déplacements au cours du temps, en précisant les dates. Enfin, il n'est pas possible d'ordonner de manière linéaire les différentes composantes de l'hétéronomie - professionnelle, politique et gestionnaire définies ci-dessous.

Un tel raisonnement comparatif comporte néanmoins deux apports. D'une part, le schéma met clairement en évidence *la pluralité des logiques à l'œuvre parmi les instruments gestionnaires*. Contrairement à d'autres approches, dans lesquelles plus d'hétéronomie de contrôle et d'action découlent nécessairement des instruments gestionnaires, on observe des positionnements assez divers des instruments mobilisés dans la justice, et éventuellement pour chacun d'eux selon les juridictions et les segments professionnels. D'autre part, ce schéma montre *les différents types de régulation à l'œuvre et leur complexification au cours du temps*. Les quadrants présentés ci-dessous caractérisent bien les changements que connaît la justice depuis les années 1990.

C'est l'empirie - les enquêtes de terrain - qui fonde la pertinence de ce schéma, conçu *a posteriori* en fonction des résultats auxquels je parvenais pour chaque instrument. Afin d'objectiver les critères mobilisés pour caractériser les instruments comme autonomes ou hétéronomes, j'ai réalisé les choix suivants. J'ai considéré comme hétéronomes les facteurs qui ne dépendent pas au sens étroit des professionnels de la justice, que ce soit le volume du contentieux, les contraintes budgétaires ou les changements de loi (les professionnels considèrent aussi ces éléments comme exogènes). À l'issue de cette recherche, trois ensembles de régulation se dessinent dans le cas de la justice française.

Premièrement, magistrats et greffiers ont initié et conçu des dispositifs pour faire face à l'augmentation du contentieux à moyens constants, voire réduits. Ces instruments relèvent donc de

« régulations autonomes » du contrôle hétéronome par les professionnels de la justice. C'est pourquoi je les ai placés dans le quadrant haut gauche. Des instruments aussi divers que le traitement en temps réel, les schémas d'orientation pénale et barèmes pénaux réduisent en pratique l'individualisation des peines, même s'ils laissent une grande marge d'appréciation des cas. Depuis les années 1990, le traitement en temps réel témoigne d'une hétéronomie d'action accrue chez les magistrats du parquet à l'égard des forces de l'ordre : ils dépendent de la manière dont les officiers de police judiciaire présentent les faits ; et les priorités assignées à la police et à la gendarmerie orientent l'action de la justice.

Les indicateurs se situent dans une position intermédiaire entre autonomie et hétéronomie politique de contrôle. Les indicateurs locaux, sollicités par l'encadrement du greffe ou les chefs de juridiction, résultent pour partie d'une « régulation autonome » au niveau local. Les ratios d'efficience n'ont pas d'effet sur les pratiques des magistrats et personnels de greffe, et guère sur celles des chefs de juridiction, même si la Chancellerie les mobilise pour allouer les moyens. Au contraire, *certaines indicateurs prégnants, dotés d'une grande visibilité non seulement au sein de l'institution, mais médiatique et politique, relèvent d'une hétéronomie politique ou gestionnaire de contrôle* ; je qualifie de politique cette hétéronomie, car les choix qui la sous-tendent reposent sur des valeurs, comme la systématisation de la réponse pénale, tandis que l'hétéronomie gestionnaire renvoie aux contraintes organisationnelles, d'effectifs ou de budgets de la juridiction. Ainsi en est-il du taux de réponse pénale qui oriente fortement les modalités de qualification des classements sans suite, mais peu l'action du parquet, malgré des écarts dans les taux d'orientation par filière, car les moyens de la juridiction ou les disponibilités des partenaires de la justice influencent les choix des magistrats du parquet.

Deuxièmement, une régulation plus hétéronome en termes de moyens alloués caractérise la justice. Les professionnels perçoivent largement l'allocation nationale de moyens budgétaires et humains comme procédant d'une régulation hétéronome - d'où leur positionnement en haut du quadrant haut gauche. Les effets des contraintes plus que du cadre budgétaires, du contrôle de gestion et de l'usage de l'infocentre PHAROS se font sentir.

Troisièmement, en matière d'organisation du travail, le *lean management*, les normes et certifications ISO 9001 renforcent l'hétéronomie de contrôle, tout en laissant en pratique une large autonomie d'action. Ceci justifie leur positionnement en haut de l'espace, malgré d'importantes variations selon les modalités de mise en œuvre, l'ampleur des changements adoptés et selon les juridictions. La démarche ISO 9001 est plus chronophage à cause de la production de la documentation qualité qui l'accompagne, qu'il faut rédiger et mettre à jour, puis de la certification et de son renouvellement à intervalles réguliers. Mais l'hétéronomie de contrôle du *lean management* est plus effective, puisque les consultants passaient trois mois à temps quasi complet en juridiction en observant l'ensemble des pratiques, puis suivaient la mise en œuvre des changements envisagés pendant les quatre mois suivants. L'hétéronomie d'action est variable selon les juridictions et les segments professionnels, et au cours du temps : c'est ce que précise une flèche à double sens sur le schéma. Mais quelles qu'en soient les nuances, la promotion de ces instruments va de pair avec une régulation plus hétéronome en termes d'organisation du travail.

Les injonctions gestionnaires suscitent des formes de résistances plurielles. Celles-ci montrent l'ampleur des changements que ces normes représentent du point de vue de l'éthos professionnel (cf. chapitre 7). Conformément aux types identifiés par A. O. Hirschman (1970) et adaptés par J.-P. Le Bourhis et P. Lascoumes (2014), les résistances peuvent prendre la forme de la contestation (*voice*) ou de trois stratégies d'exit : contournement (non usage), détournement (usage

à d'autres fins) ou neutralisation (accommodation de surface) des instruments et principes qui les fondent. Ces pratiques d'opposition articulent les trois types d'explication distingués par ces auteurs : elles s'enracinent surtout dans *les structures organisationnelles* (indissociablement professionnelles ici) et requièrent, pour les prévenir ou limiter, que les entrepreneurs de changement enrôlent les acteurs concernés ; dans une moindre mesure dans la justice, les résistances professionnelles reposent sur *des pratiques politiques* (contestation des logiques de domination pour des motifs politiques) et sur l'inertie des *réseaux d'acteurs et d'objets* insérés dans des contextes locaux spécifiques. La conjonction de ces facteurs parfois conjoncturels amplifie les oppositions (cf. à propos des normes ISO et du *lean management*, chapitres 5 et 6).

IV.3. Au-delà de l'étude précise des dispositifs gestionnaires, analyser les instruments d'action publique, leur genèse et leur éventuel transfert

Mettre en œuvre une sociologie des dispositifs gestionnaires consiste à analyser les pratiques gestionnaires en incluant les dimensions techniques de la gestion⁴⁶. Considérant les façons dont les outils de gestion permettent, ou pas, de coordonner l'action organisationnelle, elle interroge « les représentations sociales, les systèmes de valeur, les règles du jeu, les rapports de force qui éclairent les actes de gestion, voire les expliquent » (Chiapello et Gilbert, 2013, p. 13). Elle combine « une *vision 'externaliste'* qui se préoccupe des acteurs, des groupes sociaux, [...] de leurs croyances et des relations de pouvoir qui les traversent, avec une *approche 'internaliste'* des outils de gestions, considérés comme des objets fabriqués à partir de multiples conventions et dépositaires de modèles de jugement, de philosophies politiques » (*ib.*, p. 243). D. Segrestin (2004) montre qu'un dispositif aussi formalisé que les normes de procédure ISO, *a priori* très contraignant, en facilite davantage la réappropriation que des outils exigeant une forte implication subjective comme le *lean management*.

La sociologie politique des instruments d'action publique étudie les choix, la mise en œuvre, les réappropriations et les effets des instruments d'action publique. L'accent est mis sur leur double composante technique et sociale, en tant que dispositifs qui « organisent des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur » (Lascoumes et Le Galès, 2004, p. 13). Leur caractère politique s'observe dans la sélection des instruments comme dans leurs effets. Par exemple, les rapports de l'institution judiciaire aux citoyens diffèrent selon que ces derniers sont conçus comme des justiciables, usagers ou clients. De plus, les instruments « assument un double *rôle cognitif* (de découpage et de catégorisation du réel) *et normatif* (de définition des modèles de comportements légitimes). Ils participent autant à la production de connaissances (par prélèvement et mise en forme d'informations) qu'ils orientent les conduites » (Halpern *et al.*, 2014, p. 38). À ce titre, les instruments gestionnaires induisent une part d'hétéronomie. En même temps, « ce raisonnement est probabiliste » (*ib.*, p. 39) : les usages qui sont faits des instruments, les résistances ou leur articulation avec d'autres modes de régulation peuvent les modifier radicalement. Plusieurs auteurs montrent comment des changements gestionnaires s'appuient sur des « instruments discrets » (Bezes, 2004) qui peuvent déboucher sur une « rationalisation en douceur » (Bertillot, 2014 et 2016), dont l'hétéronomie ou ses effets ne sont pas toujours perçus.

⁴⁶ Cf. les travaux menés en France par V. Boussard (2001), Boussard et Maugeri (2003), Benedetto-Mayer *et al.* (2011), et au sein du Réseau Thématique « Sociologie de la gestion » de l'Association Française de Sociologie créé en 2004. J'en adopte donc ici une conception plus restrictive qu'É. Chiapello et P. Gilbert (2013).

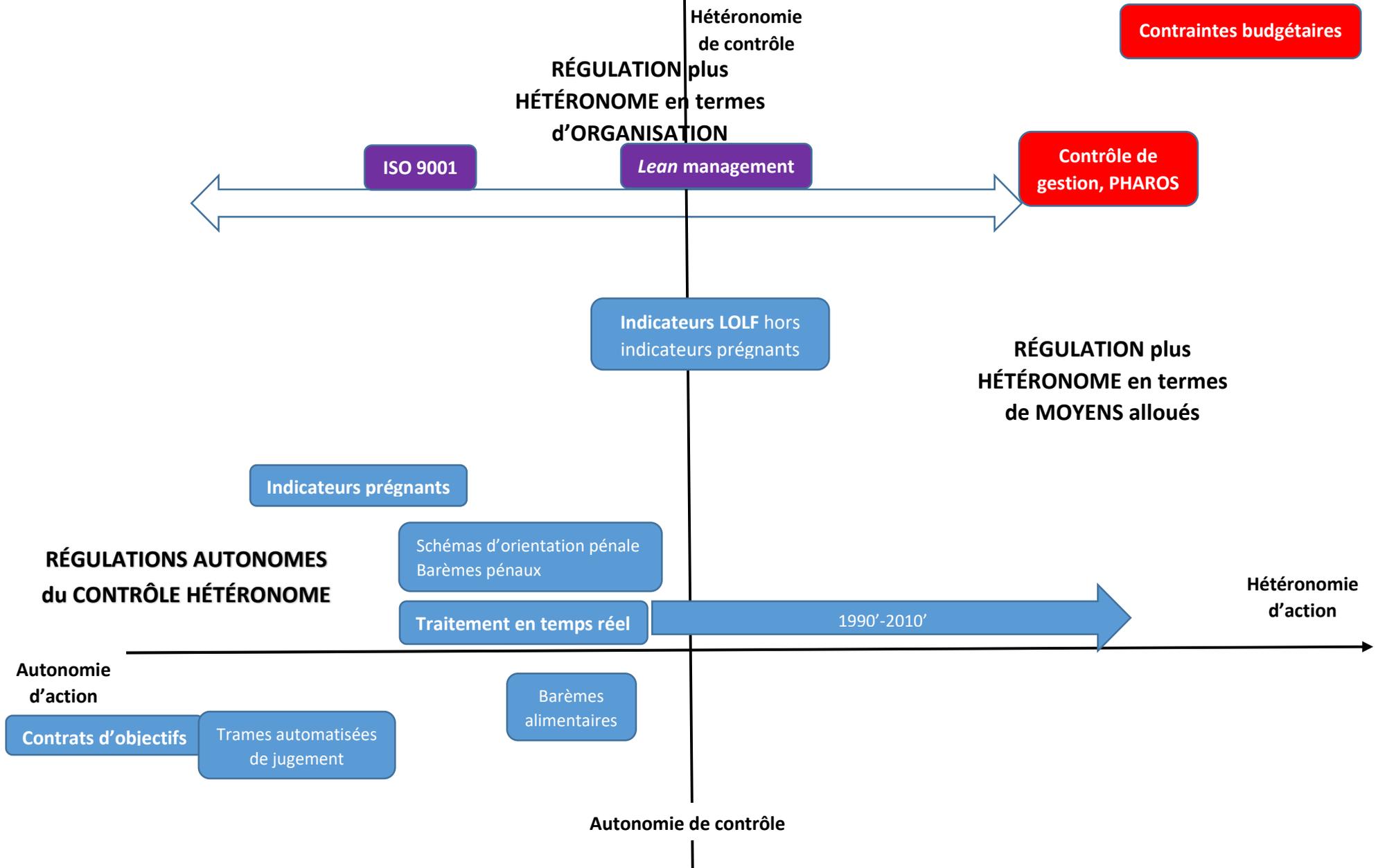
Étudier les acteurs et mécanismes du transfert d'instrument gestionnaire incite à examiner les formes que prennent les savoirs et savoir-faire managériaux une fois transférés dans un milieu professionnel et un contexte organisationnel donnés, et à identifier leurs effets. En France, le recours accru à de grands groupes de conseil à partir de la décennie 2000, surtout pendant la RGPP, permet d'analyser les effets des transferts et traductions opérés par les consultants du secteur privé vers les différents services publics. Aux chapitres 5 et 6, qui portent sur les normes ISO 9001 et le *lean* management, je montrerai que le transfert de méthodes d'analyse des processus de travail, du secteur privé au public, produit des effets très contrastés, ne serait-ce que dans l'esprit dans lequel ces instruments sont mobilisés. Deux principaux facteurs méritent d'être distingués : les caractéristiques du secteur d'action publique (les priorités des ministères, la culture des groupes professionnels, les pratiques gestionnaires déjà en vigueur), et les acteurs impliqués dans le transfert, incluant la personnalité, les expériences, et les compétences des consultants ; le leadership, la formation et l'ethos professionnel des hauts fonctionnaires impliqués ; le statut et la position de chaque acteur dans la profession, et leurs expériences professionnelles antérieures. Les entrepreneurs de transfert et notamment les consultants peuvent avoir trois principaux effets sur les professions. D'une part, ils introduisent des méthodes et principes extérieurs pour organiser et contrôler le travail, ce qui réduit le pouvoir discrétionnaire des professionnels. D'autre part, ils cherchent à transformer la culture professionnelle, en promouvant l'idée que l'efficacité est aussi importante que la qualité, et qu'elle en constitue même une composante. Enfin, leurs interventions modifient le rapport de force entre groupes professionnels et en leur sein (Kirkpatrick & *al.*, 2011).

Conclusion

Ce chapitre a montré à quel point il pouvait être heuristique, sur les plans théorique et méthodologique, d'analyser les modalités de réappropriation et leurs effets en fonction des deux pôles autonomie et hétéronomie d'action et du contrôle. Une telle approche prévient tout déterminisme et attire l'attention sur la pluralité des histoires, des acteurs qui portent les dispositifs de gestion, et de leurs effets, ainsi que sur la multiplicité des résistances qui les infléchissent et réorientent. Analyser les variations dans les modes d'appropriation des instruments gestionnaires requiert des analyses empiriques à différents niveaux d'administration sur les effets de la nouvelle gestion publique.

Il s'agit désormais d'en faire la démonstration empirique, en déployant l'analyse pour chacun des instruments gestionnaires étudiés.

Schéma 2 - Instruments gestionnaires dans l'espace autonomie et hétéronomie du contrôle et de l'action



Chapitre 2 - L'organisation judiciaire sous tensions et ses régulations autonomes. Des temporalités plurielles et de leur rationalisation

« Le rapport au temps, le rapport à la performance, à la qualité, tout est lié. [...] À travers ce rapport au temps, on rejoint tout. On rejoint la question de la qualité du travail de la justice, la question du statut [des magistrats]. » (prov-C, procureur - 2011)⁴⁷

Introduction - Une transformation de la régulation des temporalités révélatrice de déplacements dans les rapports de pouvoir

L'organisation judiciaire est traversée de temporalités multiples. Ceci tient à l'activité de la justice, et au fait que ces temporalités font l'objet de formes de rationalisation à travers différents instruments. Ces transformations dans la « régulation des temporalités » (Bessin, 1999, p. 11), qui font de la maîtrise du temps un enjeu plus central du fonctionnement de la justice, témoignent et résultent à la fois d'un changement dans les rapports au temps des magistrats et d'une emprise plus forte de la gestion sur la justice. Pour en faire la démonstration, ce chapitre réalise une sociologie des temporalités de la justice à partir de l'analyse des pratiques judiciaires, car « la pratique n'est pas dans le temps, elle fait le temps » (Bourdieu, 1997, p. 247). Ce chapitre montre comment ses temporalités s'articulent, parfois se confrontent, et comment les professionnels du droit les aménagent et se les approprient.

Ce chapitre met en évidence les tensions temporelles inhérentes au fonctionnement de la justice. Des temporalités hétérogènes coexistent dans la justice (Commaille *et al.*, 2014). Les *temporalités y sont discontinues*, puisqu'aux temps forts d'une procédure succèdent des temps d'attente où aucune action n'est faite sur le dossier. Temps court et temps long alternent au cours d'une procédure. Le fonctionnement de la justice a longtemps été appréhendé selon une temporalité linéaire et séquentielle : au moment de l'enquête policière ou sociale et des autres expertises, succédait l'examen du dossier, la comparution éventuelle devant un ou plusieurs magistrats, la prise de décision et sa notification aux parties. Organiser ces différentes étapes est une préoccupation ancienne, consubstantielle de la justice, puisque l'arrivée continue d'affaires implique de répartir le travail entre les greffiers et les magistrats. Le fonctionnement de la justice se caractérise aussi par la pluralité des acteurs, de leurs intérêts et de leurs temporalités. Le temps est au centre de jeux ou stratégies judiciaires (Bessin, 1998). Il peut être une ressource pour les magistrats (espoir d'un aveu au cours des enquêtes et de l'instruction) ou les avocats qui mobilisent des moyens dilatoires. Toutes les activités ne sont pas aussi rythmées avec des variations importantes selon les contentieux, le degré d'urgence, au siège ou au parquet⁴⁸. Temps professionnels et familiaux s'imbriquent partiellement, qu'il s'agisse des soirées ou week-end consacrés au travail ou lestés du « poids de la responsabilité » et de la « plus ou moins bonne conscience dans ses décisions » (Bessin, 1998, p. 334)⁴⁹.

⁴⁷ Tous les entretiens sont caractérisés de la manière suivante : juridiction concernée, statut indiquant le sexe de la personne et année de réalisation de l'entretien. Lorsque cette dernière information manque, c'est afin d'éviter que l'enquête soit trop facilement identifiable.

⁴⁸ Pour une comparaison entre contentieux et entre la France et la Belgique, cf. Bastard *et al.* (2016).

⁴⁹ Une sociologie exhaustive des temporalités judiciaires impliquerait de prendre en compte sa dimension genrée.

Plusieurs facteurs amplifient ces tensions anciennes. La forte hausse du volume du contentieux depuis le milieu des années 1970⁵⁰, sous le triple effet de la judiciarisation de la société, de la politisation de l'enjeu que constitue la sécurité (de Maillard, 2007), et des politiques pénales visant à systématiser et à graduer la réponse judiciaire (Danet, 2013), conduit progressivement certains professionnels du droit à repenser l'activité et l'organisation judiciaires. À partir des années 1990, la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme (CEDH) institue le délai raisonnable comme principe cardinal du procès équitable. Dès lors, réduire les délais constitue un critère parmi d'autres de la qualité d'une décision judiciaire. Or, la France est le deuxième État européen, après l'Italie, par le nombre de condamnations pour non-respect des délais raisonnables.

De plus, longtemps préservés, le droit, la justice et ses professionnels sont pris, comme les autres sphères de la vie sociale, dans une dynamique d'accélération du temps (Rosa, 2010 ; Gérard *et al.*, 2000). Cette accélération, à la fois technique (dans les transports et télécommunications) et dans les structures sociales du temps (par le rythme de changement des pratiques et connaissances, la moindre stabilité de la vie sociale), s'accompagne d'une densification du temps (plus de choses faites en moins de temps, voire en même temps) et subjectivement d'une modification de la perception du temps, avec le sentiment d'en manquer, qui suscite du stress. Alors que les institutions comme l'État, la famille, la protection sociale ou le droit jouaient un rôle intégrateur face à ces changements, en rendant l'accélération supportable par les individus du fait de leur stabilité et de la sécurité qu'elles procuraient, ces dernières sont elles aussi happées par l'accélération du temps social, même si certains pans, par exemple les jurys de cour d'assises, constituent encore des « îlots de décélération » (Rosa, 2010, p. 108). Dans ce contexte, la rapidité et le changement sont idéalisés et associés au pouvoir, tandis que la défense d'un tempo plus lent est associée au conservatisme.

Les réformes de l'État, en partie inspirées par le Nouveau Management Public (NMP), contribuent aussi à recomposer les temporalités de la justice en y implantant une logique gestionnaire plus systématique. Quatre de leurs mots d'ordre s'articulent aux temps : l'efficacité, l'efficacé, la maîtrise des coûts et le fait que les services publics deviennent davantage des services *au* public. Le Nouveau management public introduit une autre logique de rationalisation des temporalités, visible aussi dans le droit (Commaille *et al.*, 2014 ; Chelle, 2012). La recherche d'efficacité et d'efficacé oriente la conception et la sélection des dispositifs qui visent à réduire les délais en repensant les modes de gestion des flux et des stocks d'affaires, l'organisation du travail et certaines pratiques professionnelles ; les indicateurs qui portent sur l'action du parquet (taux de réponse pénale, taux d'alternatives aux poursuites et types d'orientation par exemple) ou l'effectivité de la justice concernant le suivi de l'exécution des peines. Dans un contexte économique, budgétaire et idéologique qui rend difficile l'augmentation des personnels et des moyens alloués à la justice (cf. chapitre 4), la volonté d'améliorer l'efficacité du service public, les services rendus, et la satisfaction des usagers, voire des clients, conduit à mettre en exergue les attentes des justiciables telles que les sondages et les médias les appréhendent. Or, interrogés en 2013 pour le compte de la Chancellerie, 95% des Français jugent la justice trop lente, 65% qu'elle « n'a pas un fonctionnement moderne » et 55% qu'elle « n'est pas efficace » (Cretin, 2014). S'adossant à ces enquêtes d'opinion, les promoteurs de réformes gestionnaires de la justice, qu'ils exercent à la DGME, au ministère du Budget/ des Finances ou à la Chancellerie, avancent la célérité

⁵⁰ Cf. note 5 p. 16.

comme *la* principale attente des citoyens : « Réduire les délais, c'est sortir les justiciables du placard » (magistrate en détachement à la DSJ).

La convergence de ces dynamiques explique comment des professionnels du droit, acteurs politiques et hauts fonctionnaires ont progressivement jugé cruciale la « gestion » des temps judiciaires, c'est-à-dire non pas des durées que l'on constate, mais sur lesquelles on agit. Elle explique la récurrence des discours sur le caractère nécessaire de leur rationalisation. La managérialisation de la justice n'est qu'*une* des composantes de l'accélération des temps judiciaires. Le schéma 3 récapitule la manière dont une nouvelle régulation des temporalités s'est mise en place et comment elle s'articule avec le mouvement de gestionnarisation de la justice. Le chapitre étudie la manière dont ces exigences s'articulent sur le terrain, les façons dont les professionnels arbitrent au quotidien entre les critères de temps, de coût et de qualité. Ce chapitre rend compte de certains choix de gestion relatifs aux temps judiciaires, et de leurs conséquences⁵¹ sur les pratiques et des identités professionnelles.

Cinq principales tendances se dessinent. Premièrement, depuis le milieu des années 1990, les temporalités judiciaires font l'objet de rationalisations qui relèvent pour l'essentiel de régulations autonomes malgré des injonctions hétéronomes si l'on veut bien accepter cet oxymore : les professionnels du droit élaborent des instruments juridiques et gestionnaires pour faire face au contentieux et aux exigences politiques de systématisation et gradation de la réponse pénale. Les délais constituent un enjeu procédural, organisationnel et professionnel. Au niveau local, des magistrats et greffiers ont élaboré l'essentiel des instruments de rationalisation concernant tant les procédures que l'organisation du travail, et les pratiques des magistrats, greffiers et de leurs partenaires. Au niveau européen, la Commission Européenne pour l'Efficacité de la Justice, créée en 2002 au sein du Conseil de l'Europe, établit des recommandations et instruments pour mieux gérer les délais, flux et stocks d'affaires, afin de favoriser la réappropriation du principe de délais raisonnables (Brunin, 2014 ; Cappellina, 2017a, b). Ces outils sont toutefois encore inégalement prégnants en juridiction (Cappellina, 2018). Au niveau national, certaines initiatives locales engagées par des procureurs ont été généralisées, comme les services de traitement en temps réel, les alternatives aux poursuites étendues par les lois du 4 janvier 1993 et du 23 juin 1999 (Pansier, 1993). De plus, le statut de cette préoccupation pour les délais est modifié : le Conseil supérieur de la magistrature en 2010 qualifie la « gestion des flux » d'« exigence légitime pour les magistrats », tout en précisant que « ces objectifs [de traitement des affaires dans un délai raisonnable] ne sauraient les dispenser du respect des règles procédurales et légales, de la qualité des décisions et de l'écoute du justiciable, garanties d'une justice indépendante »⁵². Cette dynamique d'accélération ne résulte pas d'abord ou seulement de l'imposition d'une logique gestionnaire par le haut - par les fonctionnaires du ministère des Finances et du Budget, les parlementaires, les magistrats de la Cour des comptes, de la Chancellerie ou de la CEDH ; mais d'initiatives d'acteurs sur le terrain pour faire face aux contraintes qui sont les leurs.

Deuxièmement, dans ce contexte de transformation de la régulation des temporalités, la mise sous tension de la justice est d'autant plus forte que c'est une chaîne caractérisée par de fortes interdépendances séquentielles (Thompson, 1967), depuis les services de police et de gendarmerie

⁵¹ Comme le note J.-P. Bouilloud (1994, p. 11), « dans l'éventail des possibilités qui s'offrent au gestionnaire, des arbitrages sont faits [...] collectivement : les pratiques de gestion sont des pratiques partagées, qui témoignent des contraintes économiques, des préoccupations et des modes managériales du moment. »

⁵² Conseil supérieur de la magistrature, *Recueil des obligations déontologiques des magistrats*, Paris, Dalloz, 2010. http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/files/recueil_des_obligations_deontologiques_des_magistrats_FR.pdf (point A.15) ; consulté le 26 septembre 2014.

jusqu'aux services d'insertion et de probation, aux centres de détention et associations qui assurent le suivi socio-judiciaire de condamnés, en passant par les magistrats, greffiers et personnels administratifs, les avocats et autres partenaires de la justice. C'est pourquoi les efforts plus systématiques de réactivité et de maîtrise des délais judiciaires relèvent d'une co-production entre acteurs politiques, administratifs et judiciaires entre les échelons locaux, national et européen qui se double d'une co-construction plus ou moins coordonnée entre les multiples acteurs sur le terrain.

Troisièmement, les enquêtes attestent un changement indéniable, mais ambivalent du rapport au temps des magistrats. La pratique judiciaire révèle une *tension* « entre le *temps idéal du juriste* (la prise de hauteur de la réflexion, de la rédaction, du rituel juridique, etc.) et la *temporalité judiciaire* » (Bessin, 1998, p. 334). « Ce pôle du temps long auquel aspire le monde judiciaire s'oppose à une *temporalité plus courte et fragile, liée à l'action ou à la décision, parfois pressée par l'urgence*, soumise aux réversibilités. C'est le temps de la réalité sociale et de ses contingences [...] où le juge paraît soumis aux pressions externes (parquet, opinion publique, défense, victimes, etc.) et fragilisé par l'importance de ses décisions » (*ibid.*, p. 333-334). Deux dimensions complémentaires de l'expérience du temps méritent d'être prises en compte. Le temps idéal de la pratique judiciaire correspond au *kairos*, soit le moment adéquat, le bon tempo pour apprécier une situation, tandis que les magistrats sont incités à privilégier le *chronos*, le « temps linéaire, objectif et mesurable de l'horloge » dont l'efficacité se mesure par la vitesse (Bessin, 1998, p. 335). L'ethos des magistrats se caractérisait par un « éloge de la lenteur » (Commaille, 2000), conçu comme un gage de pondération, de distance et de réflexivité dans la prise de décision ; et par le fait de « ne pas compter son temps » selon une norme de la disponibilité et de l'engagement assez similaire à ceux des cadres. « Parce que la précipitation s'oppose à la rigueur et à la distance qu'incarne pour eux le droit, les magistrats associent [traditionnellement] la vitesse au mal faire » (Bessin, 1998, p. 334). Au contraire, le souci d'accélérer le traitement des affaires conduit à privilégier un « *managerial judging model* » (Langer, 2005) où les juges sont incités à devenir des managers du procès afin d'en réduire la durée. Signe de leur ambivalence à l'égard de leur changement de rapport au temps, les magistrats ne soulignent pas l'ampleur des gains de productivité réalisés lors des enquêtes. Quand on les leur fait remarquer, ils en semblent presque embarrassés comme s'il leur était difficile de les assumer, au risque de paraître moins exigeants en termes de qualité. L'institution judiciaire semble tenir à préserver l'image d'une justice qui prend son temps. Outre le prisme déformant de grandes affaires aux assises ou en matière financière, ceci explique peut-être que les médias ne se font pas l'écho de l'accélération des temps judiciaires à la mesure des changements observés dans l'organisation du travail et les pratiques professionnelles.

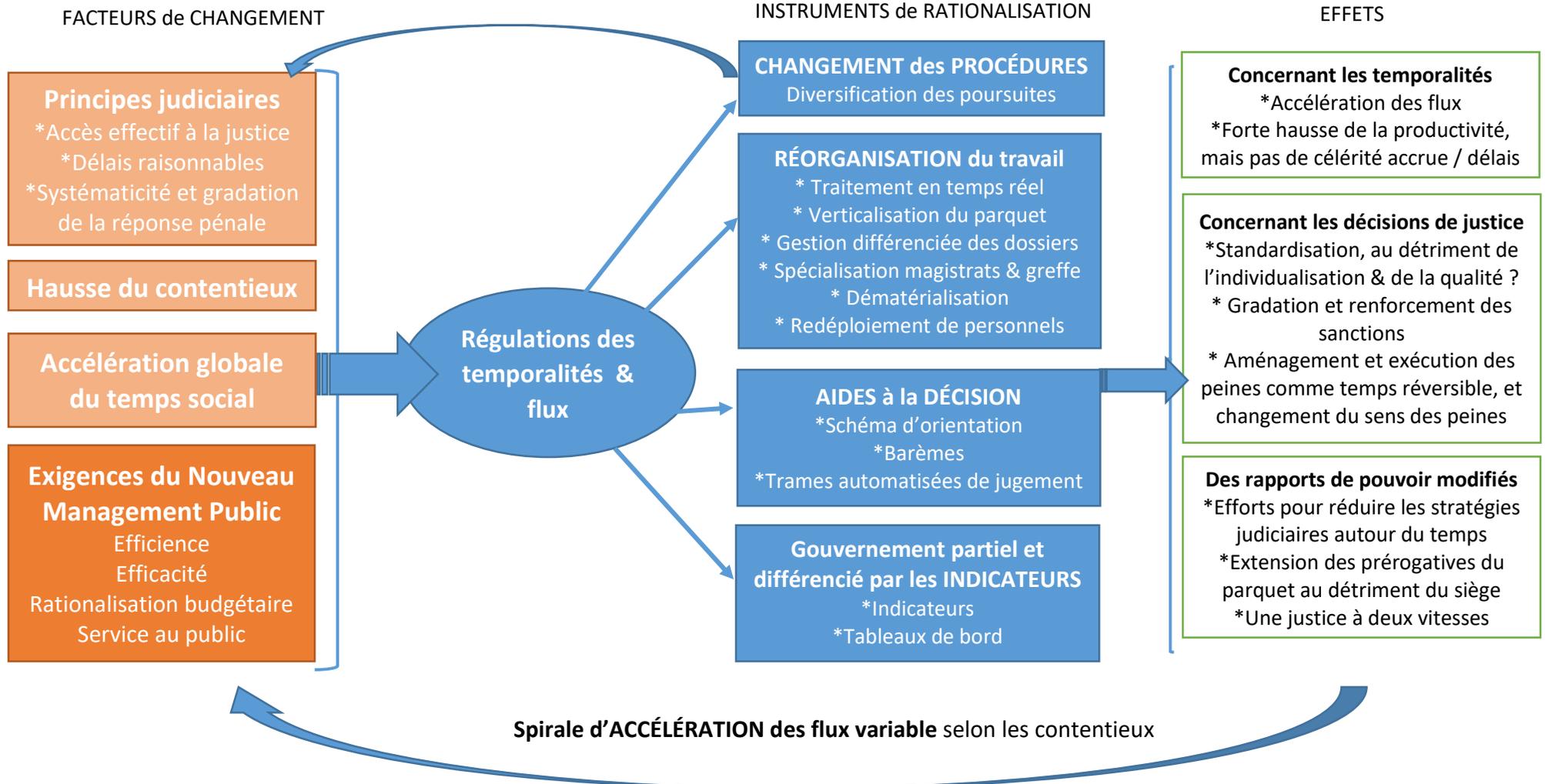
Quatrièmement, les professionnels ressentent une accélération et une densification dans leur activité en matières pénale et civile, bien que de manière différenciée au siège et au parquet, selon les contentieux, les procédures, la position hiérarchique et les juridictions. La maîtrise du temps est une source et un enjeu de pouvoir. « Le temps ayant une fonction principale de coordination et d'intégration, il a un usage hiérarchisant dans les rapports sociaux » (Bessin, 1998, p. 336). La capacité de faire attendre (Schwartz, 1975 ; Nowotny, 1992, p. 148) est source de pouvoir ; la supprimer le réduit, tandis que « vivre dans un temps orienté par d'autres est le propre de la soumission » (Bessin, 1998, p. 336 ; cf. Bourdieu, 1997, p. 270). Face à cette pression temporelle et gestionnaire croissante, magistrats et fonctionnaires de justice conservent une autonomie de contrôle et d'action variable. Sur ces deux plans, les magistrats disposent souvent de plus d'autonomie que le greffe, moindre au parquet qu'au siège, même si l'attention aux interdépendances rééquilibre parfois un peu les rapports de pouvoir au profit du greffe. Les rapports

de pouvoir se modifient entre les magistrats du parquet et du siège au profit des premiers ; entre les parquetiers et les services de police et gendarmerie au détriment des premiers. Rendre les délais de la justice plus prévisibles, c'est aussi réduire le rapport de domination de l'institution judiciaire et des professionnels du droit à l'égard des citoyens.

Cinquièmement, cette dynamique d'accélération recèle aussi des paradoxes. La forte hausse de la productivité qui résulte des efforts de rationalisation procéduraux, organisationnels et professionnels va de pair avec une moindre célérité de la justice au pénal et au civil, en raison de l'augmentation plus forte du nombre d'affaires traitées. Néanmoins, les instruments ou réformes visant à davantage maîtriser le temps se caractérisent par une régulation particulière des temporalités judiciaires. Ils donnent une *emprise plus forte au temps court*, tout en maintenant une *pluralité des temps judiciaires*, moins aléatoire et justifiée par des arguments juridiques ; ils *superposent plusieurs temporalités*, qui se succédaient autrefois ; ils *réduisent les jeux et stratégies judiciaires autour du temps* des différentes parties prenantes, qu'elles soient des professionnels du droit ou non ; ils visent à rendre plus prévisibles les temps d'attente.

Dans les trois premières parties, je montrerai comment une pluralité d'acteurs s'implique dans la « gestion » concrète des temps judiciaires grâce à différents dispositifs et instruments d'action publique. Si les chefs de cour et de juridiction, les magistrats chefs de service et les responsables des greffes (directeurs et greffiers en chef) partagent ces préoccupations, les moyens dont ils disposent pour faire face à la masse du contentieux diffèrent en partie. Enfin, j'insisterai sur les effets contrastés, parfois inattendus et paradoxaux de cette accélération permise par la diversification des voies processuelles sur la manière dont la justice est rendue. Le contenu des métiers judiciaires, et les pratiques professionnelles se transforment en incorporant des normes gestionnaires. Il s'ensuit une forte tension entre le travail juridique, traditionnellement pensé sur le mode du savoir-faire artisanal, et la logique de production de type industrielle à laquelle conduit la gestion accélérée des flux. On observe, surtout au parquet en matière pénale, une discipline du temps similaire à celle qui s'impose avec l'essor du capitalisme moderne : « Les normes temporelles, prescriptives, formelles et universelles, dans un premier temps externes, largement dictées et surveillées de façon scrupuleuse, tendent ensuite à s'intérioriser et à s'incorporer sous formes d'auto-injonctions » (Bessin, 1999, p. 2). Les nouvelles formes d'organisation du travail, fondées sur le principe du « juste à temps », modifient ses temporalités et rapprochent le fonctionnement de la justice d'autres secteurs d'activité.

Schéma 3 - Transformation des régulations des temporalités dans la justice : facteurs, instruments et effets



Source : élaboration personnelle (pour faciliter la lecture ce schéma simplifie les dynamiques de changement, en sous-estimant les effets de rétroaction et boucles, et surtout en ne mettant pas en évidence les mobilisations d'acteurs judiciaires, administratifs et politiques)

I. La régulation des flux au pénal : exigences politiques et instruments gestionnaires et juridiques

Quatre instruments structurent les efforts de maîtrise des délais en matière pénale, articulés autour de quatre autres objectifs : systématicité, réactivité, efficience et standardisation. Systématicité et réactivité de la réponse pénale répondent à des exigences politiques qui augmentent les flux entrants ; l'efficience, à une injonction gestionnaire, tandis que les professionnels appréhendent la standardisation dans une perspective juridique (égalité de traitement entre les justiciables) et gestionnaire, la standardisation permettant une célérité accrue dans la prise de décision. Ce ne sont pas seulement les conditions d'exercice du métier qui changent, mais aussi les manières dont les magistrats conçoivent leur travail et le sens de celui-ci. Le ministère public est un terrain plus favorable aux réformes managériales en raison de son organisation hiérarchisée et de sa plus grande ouverture aux partenaires extérieurs : police, municipalités, services sociaux... (Ficet et Delvaux, 2010). De plus, il est confronté à une plus grande masse d'affaires à traiter, exigeant des efforts de productivité plus importants.

1. Diversification des voies processuelles et des alternatives aux poursuites

Sur le plan procédural, la diversification des voies processuelles et des alternatives aux poursuites depuis le début des années 1990 est au cœur de l'accélération et de la « systématisation de la réponse pénale », entendue comme « l'objectif d'une réaction judiciaire à chaque infraction commise. » (Grunvald, 2013, p. 83). La diversification a remplacé les classements sans suite comme principal outil processuel de gestion des flux. Au-delà de l'alternative entre poursuites et classements, elle permet de réduire ces derniers et d'élargir la palette des réponses judiciaires :

« Quand j'ai commencé mon métier [au tout début des années 1980], on était dans des traitements très binaires : c'était poursuivre ou ne pas poursuivre ! Personne ne se posait la question du motif du classement sans suite. On ne les notifiait même pas. [...]. On décline plus de dix réponses alternatives. Et les modes de poursuites se sont aussi diversifiés. » (RP-A, procureur - 2010)

En raison du principe d'opportunité des poursuites, même réduit en 2004, et devant l'impossibilité matérielle pour les magistrats du ministère public de poursuivre toutes les infractions pénales portées à leur connaissance, ces derniers bénéficient d'importantes marges d'appréciation⁵³.

Les magistrats du parquet disposent d'un large éventail d'alternatives aux poursuites : rappel à la loi, classement sous condition, médiation, réparation ou indemnisation des victimes, injonctions thérapeutiques, stages spécialisés relatifs aux stupéfiants, aux violences conjugales, au code de la route ou à la citoyenneté... Alors que la procédure traditionnelle de jugement en audience correctionnelle intervenait suite à une citation directe ou à une convocation par officier de police judiciaire, sont désormais privilégiées l'ordonnance pénale⁵⁴ pour les contentieux les plus simples, la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC, forme de plaider coupable⁵⁵), la

⁵³ Le ministère public dispose d'une grande latitude dans la mise en mouvement de l'action publique et dans l'exercice des poursuites. Une fois les poursuites engagées, il peut abandonner l'accusation et arrêter la procédure, malgré la saisine d'un juge d'instruction ; il peut aussi classer sans suite un dossier. Ceci pose la question de la légitimité du pouvoir de tri et de sélection réalisé par les magistrats du parquet. Différentes dispositions ont donc été prises pour que les classements sans suite soient justifiés et annoncés aux victimes.

⁵⁴ L'ordonnance pénale est une procédure simplifiée pour les contraventions et certains délits, relatifs notamment à la circulation routière, dans laquelle le juge statue sans débat préalable, sur la base du dossier comportant les réquisitions du ministère public. Le jugement est notifié par écrit.

⁵⁵ La CRPC, créée par la loi Perben II du 9 mars 2004, introduit la possibilité pour la personne mise en examen de voir sa peine revue à la baisse si elle reconnaît sa culpabilité.

composition pénale⁵⁶ ; dans une moindre mesure, la comparution immédiate. En 2001, les alternatives aux poursuites représentent 30 % des réponses pénales et parmi les procédures simplifiées, seule la composition pénale débute. Les alternatives et les procédures simplifiées (ordonnances pénales, CRPC, compositions pénales) représentent plus de la moitié des réponses pénales à partir de 2006, 59 % en 2008 et 70 % en 2016⁵⁷. Une douzaine d'alternatives et de procédures peuvent être mobilisées.

Le développement des alternatives s'est d'abord fait en parallèle de l'augmentation des poursuites devant le tribunal correctionnel. Entre 2001 et 2013, un tiers des affaires poursuivables hors contentieux spécialisés sont orientées devant le tribunal correctionnel, avec des proportions très variables selon les juridictions (Gautron, 2014a) ; c'est le cas de 20 % de l'ensemble des affaires poursuivables en 2017, tandis qu'un dixième « sont renvoyées devant d'autres juridictions que le tribunal correctionnel : juges des enfants, juges d'instruction et tribunal de police » (PAP 2018, p. 32). La part des affaires jugées en audience correctionnelle « classique » se réduit au profit des procédures simplifiées⁵⁸. La diversification limite le renvoi des affaires devant le tribunal correctionnel, en s'adaptant aux contraintes organisationnelles de la juridiction et en privilégiant les procédures dont le Parquet maîtrise le plus le déroulement et le calendrier. Privilégier les procédures rapides de jugement est une recommandation explicite du garde des Sceaux⁵⁹. Tous les acteurs judiciaires, y compris la Chancellerie, reconnaissent que les instruments procéduraux sont un mode de gestion des flux visant à limiter les affaires orientées en audiences : « la part des procédures simplifiées (ordonnances pénales, CRPC ou composition pénale) dans les décisions rendues [...] permet aux juridictions d'assurer un *traitement plus fluide des affaires* » (PAP 2018, p. 37). Par exemple, à RP-A, le tribunal correctionnel était : « submergé par les affaires audiencées », les nouvelles affaires ne pouvant être audiencées avant un an : « Cela devenait complètement absurde. [...] Nous faisons donc de plus en plus de CRPC. [...] *Nous avons donc des choix dans nos modes de traitement pour nous adapter à la maîtrise de nos charges.* » (RP-A, président - 2010)

La comparution immédiate permet de donner une réponse judiciaire rapide à des faits graves, en faisant comparaître, moins de 24 heures après l'infraction, les prévenus de délits encourant des peines d'emprisonnement entre un an (six mois en cas de flagrants délits) et dix ans. Il s'agit souvent de flagrants délits concernant des vols, violences, stupéfiants, outrages et rébellions contre la police. La Chancellerie en recommande l'usage en cas de récidive. Mais cette procédure est beaucoup plus contraignante sur le plan organisationnel que la CRPC. Le magistrat du parquet qui oriente en comparution immédiate doit s'assurer de la présence d'un avocat, si le prévenu le souhaite, de la disponibilité des juges en audience correctionnelle et d'un enquêteur social :

« Une comparution immédiate, à partir du moment où la personne est présentée, prend deux, trois ou quatre heures [au substitut]. En plus, le parquet est au centre de tous les acteurs, entre les services d'enquête, les enquêteurs sociaux, l'avocat, le juge du siège, le juge des libertés quelquefois, etc. [...] *On hésite à deux fois avant de se lancer dans le processus parce que c'est un processus lourd et contraignant [...] Il y a tout un timing à mettre en place.* Il faut prévenir les collègues du siège qui trouvent quelquefois que ça les dérange beaucoup. Il faut faire venir un avocat qui n'est pas toujours

⁵⁶ La composition pénale s'accompagne de l'inscription provisoire au casier judiciaire. Elle peut donner lieu à des peines pécuniaires importantes (Milburn *et al.*, 2005 ; Grunvald et Danet, 2005). C'est pourquoi certains juristes (Gautron, 2014a) estiment qu'elle ne devrait pas être incluse dans les alternatives aux poursuites.

⁵⁷ Calculs personnels sur la base des *Chiffres Clés de la justice* 2001, 2006 et 2016.

⁵⁸ Depuis 2005, le nombre de jugements rendus en audience correctionnelle « classique » a diminué continûment de 389 000 à 250 000 en 2017 (PAP 2018, p. 32), tandis que les ordonnances pénales et CRPC, sont passées de 190 000 en 2008 à 220 000 décisions par an en 2014 d'après les *Chiffres clés de la justice* 2005, 2008 et 2014.

⁵⁹ Cf. la circulaire du 15 février 2011 sur l'harmonisation de la politique pénale.

à l'heure. Il faut que l'enquêteur social soit en mesure de faire son travail. *Et le chef d'orchestre, c'est nous !* » (prov-C, procureur - 2011)

Conçue pour être exceptionnelle, elle est mobilisée dans les grands tribunaux urbains comme « un instrument courant de gestion des flux correctionnels. Dès 2005, respectivement 30 %, 22 % et 21 % des dossiers correctionnels de Bobigny, Créteil et Paris sont envoyés en comparution immédiate » (Christin, 2008, p. 45), mais beaucoup moins en province : autour de 10% dans les principaux tribunaux de l'Ouest de la France en 2010 par exemple) ; « À l'époque, le Conseil constitutionnel avait émis des réserves. Avant, cela paraissait scandaleux à beaucoup de magistrats ; maintenant, c'est considéré comme normal ! » (prov-I, JAF - 2010). Certains magistrats trouvent l'accélération excessive pour les victimes, qui ne peuvent pas toujours établir dans un délai aussi court le coût des réparations ou se rendre disponibles : « Comme l'institution judiciaire est tellement engorgée, elle n'arrive à traiter les choses rapidement que par des procédures d'exception. La justice a besoin d'un peu de temps » (prov-C, JAF - 2011). Cette procédure voit s'affronter trois temporalités : la célérité indéniable dans le jugement des faits, exige une organisation chronophage pour le substitut, et est parfois jugée excessive pour les victimes.

Plus souple, la CRPC répond à plusieurs contraintes organisationnelles identifiées comme des facteurs d'allongement de la durée des procédures. Puisque l'auteur reconnaît les faits et accepte la peine, cette procédure permet une accélération des enquêtes et de l'exécution des peines. De plus, les temps où les magistrats du siège et du parquet interviennent, sont dissociés ; un seul juge intervient pour l'homologation des peines proposées par les parquetiers au lieu de trois en correctionnel. La CRPC permet souvent, quoique pas toujours, de réduire les délais : à Prov-C, en 2011, les comparutions en CRPC interviennent 6 mois après la commission des faits ; et ce n'est pas une exception. Néanmoins, à RP-A, à la même époque, une affaire de banqueroute et d'abus de bien sociaux complexe impliquant plusieurs sociétés et des dizaines de victimes, a été jugée trois semaines après la conclusion de l'enquête. Enfin, la réduction des délais entre l'infraction et la réalisation de la peine, comme sa personnalisation et l'accord sur celle-ci, lui redonnent du sens. Les réserves des magistrats, du siège surtout, concernant la transformation de la fonction du juge, l'absence de débat contradictoire lors des audiences d'homologation, le risque d'une privatisation de la justice et la place laissée aux victimes (cf. la dernière partie de ce chapitre). Les victimes peuvent être intégrées au processus, mais elles sont parfois absentes ou présentes seulement lors de l'homologation. Dans certaines juridictions, le parquet associe la victime en amont, surtout quand des intérêts civils importants sont en jeu, pour sensibiliser l'auteur au fait qu'il encourt une peine aux niveaux pénal et civil, afin d'éviter la contestation de l'accord devant le juge qui conduit à un retour à la procédure ordinaire.

En parallèle, les chefs de juridiction limitent le recours à l'instruction, qui représente moins de 3 % des affaires au niveau national. Les chefs de juridiction veillent à ce que des stocks trop importants ne s'accumulent pas, en augmentant le nombre d'audiences ou celui des dossiers par audience. À Prov-C, une deuxième cour d'assises a été instaurée entre 2008 et 2010 pour faire face à la forte augmentation du stock d'affaires criminelles (70 dossiers contre 10 à 15 d'ordinaire) et apurer le stock en deux ans. Enfin, les délais d'audience sont contraints par l'allongement de la durée d'examen des affaires à l'audience devant le tribunal correctionnel et la cour d'assise : en moyenne, trois jours devant cette dernière contre un jour au début des années 1980. Les dossiers qui y sont orientés sont souvent plus complexes et contestés. En effet, le parquet privilégie la CRPC en l'absence de contestation, ou d'autres procédures pour des faits moins graves. De plus, le renforcement du principe du contradictoire implique la reprise à l'audience de toute l'instruction. La

diversification des modes de poursuite répond à des injonctions politiques et sociales (systématiser et graduer la réponse pénale, réduire les classements sans suite et les délais de traitement), gestionnaires (réduire l'engorgement devant les juridictions de jugement) et judiciaires (assurer une réponse pénale qui ait du sens dans un délai raisonnable).

2. Le traitement en temps réel, « une course contre la montre »

Sur le plan organisationnel, la recherche d'une plus grande efficacité a conduit les parquets à mettre en place, sous différentes appellations, des permanences téléphoniques où les substituts décident de l'orientation des poursuites sur la base des informations que leur communiquent oralement les officiers de police judiciaire ou gendarmes plutôt que par écrit (Bastard et Mouhanna, 2007). L'instauration de services de traitement en temps réel (TTR), plutôt qu'« en temps irréal » comme l'indique avec humour le procureur de RP-A, a permis une accélération notoire du traitement des dossiers :

« Le seul objectif du STD [service de traitement direct], c'est *essayer de ne pas couler sous cette masse qui augmente*, qui augmente [...] C'est la même chose chez nous, on passe notre temps à essayer de repenser nos services pour pas se noyer. » (directeur-adjoint de la sûreté départementale)
 « Si on revenait au papier, c'est clair, la machine ne fonctionnerait pas [...] On ne pourrait pas tout traiter faute de moyens ; on perdrait la notion de temps réel, d'effectivité de la réponse » (magistrat du parquet)

90 % des affaires sont traitées ainsi dans plusieurs juridictions étudiées. Dans certaines d'entre elles, est aussi instaurée une permanence téléphonique sur des plages horaires dédiées pour les contentieux spécialisés, comme les mineurs, qui ne relèvent pas du TTR général, afin de limiter les interruptions dans le travail aux autres moments. Lors d'une formation assurée à l'ENM en juin 2016 auprès des auditeurs de justice, le vice-procureur près le TGI de prov-F indique que le TTR y reçoit une cinquantaine d'appels et autant de mails par jour⁶⁰.

Les substituts et personnels du greffe qui assurent le TTR sont soumis à une forte pression en termes de réactivité, en raison du nombre d'appels des officiers de police judiciaire en attente, et prennent souvent leurs décisions en quelques minutes. À la compression du temps s'ajoute l'emprise de l'immédiat, le morcellement et la densification du temps :

« [Mes collègues du parquet] sont comme des opérateurs téléphoniques, 24 heures sur 24 dans le stress. Ce que je déplore, c'est que ce sont des magistrats et qu'il faut prendre du recul par rapport à la réaction immédiate à une situation » (président de tribunal)

La chasse aux temps morts conduit à la densification du temps, certains substituts avançant les affaires dont ils ont la charge lors des périodes d'accalmie en permanence, voire lors des audiences :

« J'emmène mon courrier à l'audience. Je fais « oui, oui » de temps en temps à l'avocat qui plaide. [Pour chaque courrier] je mets ma décision sur le post-it. Cela me fait gagner un temps faramineux. Et entre deux appels, quand je suis de permanence, j'arrive à formaliser un classement sans suite, un envoi en enquête. » (prov-G, magistrat du parquet, mineurs - 2010)

Conséquence de cette accélération, le temps consacré à chaque activité se réduit et l'urgence se fait très présente :

« *La vie d'un parquetier est une course contre la montre.* [...] Un magistrat du parquet, qui serait un tant soit peu perfectionniste et qui voudrait parfaitement préparer une audience, parfaitement étudier un dossier quand il doit statuer sur une demande de mise en liberté, parfaitement connaître une affaire quand il doit contrôler une garde à vue ou donner des directives sur l'orientation de l'enquête, n'y arriverait pas. [...] Et il a des décisions importantes à prendre en permanence. Quand il faut très vite prendre des réquisitions en matière de mise en liberté, décider dans la demi-heure qui suit si on fait une autopsie ou pas dans une affaire où il y a un décès suspect, préparer l'audience du lendemain

⁶⁰ École Nationale de la Magistrature, « Spécialisation du parquet : le traitement en temps réel des procédures », juin 2016, http://www.enm.justice.fr/?q=actu-09juin2016_Specialisation-parquet-le-traitement-en-temps-reel-des-procedures (page consultée le 17 mars 2018).

après-midi [...], c'est difficile. Il y a donc un stress chez beaucoup de magistrats du parquet qui ont le souci de bien faire et qui ne peuvent pas. [...] *Un magistrat du parquet est un urgentiste de la justice*. On pourrait faire le parallèle avec les équipes des Samu. Ils ont, eux aussi, cet enjeu de qualité et de rapidité dans une société pressée où désormais, pour des raisons très différentes, on va au Samu pour tout. » (prov-C, procureur - 2011)

La gestion du temps court a restructuré l'activité du ministère public. Cette « justice dans l'urgence », caractéristique d'un « paradigme de la justice rapide comme réponse à la demande d'une justice plus efficace » (Bastard et Mouhanna, 2007, p. 193 ; cf. aussi collectif, 2015), résulte d'exigences à la fois politiques, gestionnaires et judiciaires⁶¹. « L'urgence [serait] devenue avec le thème connexe de la productivité l'axe essentiel de la politique pénale nationale, puis de la politique locale ». Associée à la diversification des modes de poursuite, elle a permis de répondre, à moyens constants, à l'objectif politique d'une réponse pénale plus systématique, mais graduée aux faits portés à la connaissance du parquet, au détriment de l'autonomie d'action des magistrats du parquet. « L'axe qui va de l'autonomie à l'hétéronomie, face à cette hypertrophie du présent, se traduit pratiquement dans la capacité à dégager un temps à soi en échappant à l'obligation de répondre immédiatement à toutes ces sollicitations. L'individu autonome est alors celui qui reste capable de prendre la distance nécessaire pour se déconnecter » (Bessin, 1999, p. 9). Dans le cadre du traitement en temps réel, l'hétéronomie est très forte, que celui-ci soit organisé dans un bureau individuel, par exemple pour les mineurs, ou dans une salle de type *open space*, où les magistrats du parquet ont un casque similaire à celui des centres d'appel. Dans d'autres secteurs d'action publique, comme la santé (Vincent, 2012), l'emprise du présent sur l'activité et les professionnels qui prennent des décisions cruciales (liberté ou vie) est aussi plus forte pour des raisons politiques et gestionnaires.

3. Les schémas d'orientation, déclinaisons locales de la politique pénale

Au croisement du procédural et des préoccupations organisationnelles, comme le TTR est souvent engorgé, le procureur donne des instructions permanentes aux forces de police et de gendarmerie pour traiter certains faits, et plus seulement les infractions routières. Les schémas d'orientation ou circulaires permanentes d'orientation déclinent la politique pénale locale définie par le procureur en fonction de paramètres légaux, mais aussi des conditions dans lesquelles le délit a été commis, du profil des auteurs ou prévenus, et du contexte local - caractéristiques du contentieux, effectifs, stocks, délais de convocation ou d'audience dans les diverses voies procédurales, moyens disponibles dans la juridiction et les structures qui assurent la diversification des réponses pénales⁶² :

« J'ai fait un guide de l'action publique ici [concernant] tous les grands domaines de la délinquance et la façon d'y répondre. *Cette question du rapport au temps s'impose d'elle-même au quotidien. Il est évident que, dans le choix des modes de réponses que je fais, j'intègre forcément ça*. Tous les modes de réponses simplifiés vont m'intéresser pour gagner du temps. » (prov-C, procureur - 2011)

Le Parquet assure le rôle de « gare de triage » (Bastard & Mouhanna, 2007). Pour le procureur et le président du tribunal, l'un des enjeux est de limiter le recours aux audiences et d'éviter l'engorgement des autres voies procédurales :

« C'est presque une obsession de veiller à la fluidité des procédures, pour ne pas créer des bouchons, sachant que *le temps est l'ennemi premier des procédures pénales*. On le voit avec certaines procédures d'instruction qui, au bout d'un certain temps, ont perdu tout intérêt. On arrive même, dans des situations extrêmes, à prendre des réquisitions de non-lieu, non pas que les faits ne soient

⁶¹ La circulaire Chevènement de juillet 1998 parle pour la première fois de justice « en temps réel » pour répondre de manière systématique aux faits de délinquance.

⁶² Comme le souligne un président de tribunal proche de la retraite, « l'institution a toujours fonctionné sous des contraintes marquées. Il y a une sorte d'arrangement institutionnel permanent ».

pas établis, mais parce que l'on n'arrivera pas, dans des délais suffisamment convenables, à monter la procédure. Cela se traduit en pratique par des choix procéduraux, l'idée étant de *ne faire venir devant le tribunal correctionnel que les choses qui ne peuvent pas être prises par un autre mode de poursuites. Ce sont des équilibres à trouver au sein de la juridiction. L'intérêt global [...] de la justice pénale et des justiciables, qu'ils soient victimes ou auteurs, étant que l'on en termine le plus rapidement possible. [...] On définit véritablement notre politique pénale en fonction de la capacité que l'on a à traiter et à orienter les affaires. Ce n'est pas un monde idéal où l'on dit : « Tel type de contentieux aura telle réponse. » C'est plutôt l'inverse. On analyse la capacité de la juridiction : ici, on peut juger entre 3 500 et 4 000 procédures correctionnelles par an, au fond. Et il y a près de 8 000 orientations correctionnelles. À nous de trouver les 3 500 et les 4 000 qui méritent de passer devant le tribunal correctionnel dans sa forme traditionnelle et d'orienter les autres vers d'autres modes de poursuites [...sans parler] des procédures alternatives, environ 8 000 ici. » (RP-A, procureur - 2010)*

La politique pénale, loin d'être définie *a priori* par le procureur, ce que certains d'entre eux regrettent, est étroitement liée aux capacités de traitement des affaires dans la juridiction, greffe et siège compris, notamment à celles du tribunal correctionnel ; elle est réajustée en fonction du « remplissage » des filières pénales ou de l'aménagement des peines. En effet, il n'y a pas assez de places de travail d'intérêt général ou en semi-liberté.

La définition de priorités s'appuie sur les circulaires du garde des Sceaux. Elle concerne les trafics de stupéfiants, les cambriolages, la délinquance des mineurs, les violences intra-familiales, les violences sur les personnes, l'alcoolisme et les stupéfiants au volant notamment. La prise en considération de ces priorités dans le schéma d'orientation pénale défini par le procureur permet d'effectuer un tri entre les procédures qui seront poursuivies et celles qui ne le seront pas, et d'adapter les modes de réponse, afin que les affaires poursuivies le soient dans des délais adaptés. Ce travail d'anticipation et de hiérarchisation est au cœur de l'activité du procureur et de ses adjoints :

« Ce que l'on poursuit, on le poursuit dans des temps plus adaptés. Cette préoccupation de maîtrise du temps et d'efficacité nous anime, mais véritablement, au quotidien. C'est un souci permanent. Et le critère temps est un des critères que prennent de plus en plus en compte les collègues de la permanence. Rien ne sert d'avoir enclenché des poursuites si c'est pour stocker les dossiers dans le service de l'audiencement du greffe [...] Les commissions d'audiencement, où l'on examine tous les deux mois environ, l'état de l'audiencement ; et où vice-procureur, procureur adjoint et premier vice-président, se réunissent pour, concrètement, fixer les dossiers. Avec ce souci de prioriser les dossiers et d'éviter que se forment des goulots d'étranglement. » (RP-A, procureur - 2010)

Par exemple, à RP-A, dans un souci d'efficacité, les enquêtes en matière de trafics de stupéfiants sont circonscrites aux fournisseurs, afin de faire l'objet de poursuite dans des délais rapprochés. La logique des moyens l'emporte sur d'autres finalités. Certains magistrats du parquet et chefs de juridiction avancent toutefois qu'il n'y a pas seulement massification, mais amélioration de la qualité de la réponse pénale par le choix d'alternative adaptée à l'infraction commise (cf. dernière partie de ce chapitre).

La comparaison entre les choix effectués dans les juridictions, y compris au sein d'une même cour, montre que l'autonomie des parquets locaux reste la règle dans la définition des choix d'orientation. Ainsi, les ordonnances pénales représentent plus de la moitié des poursuites dans deux des juridictions étudiées, mais un dixième dans une autre, qui privilégie la CRPC, mobilisée dans un cinquième à un tiers des poursuites dans les tribunaux de province étudiés. Ni le procureur, ni le parquet ne définissent seuls ces schémas. Parquet et siège s'entendent tacitement sur les choix d'orientation. Par exemple, à prov-J, les chefs de juridiction souhaiteraient traiter en ordonnance pénale les récidives en matière de conduite en état alcoolémique, ce que refusent les juges du siège

« dans le but d'une individualisation de la peine [...]. Donc à partir du moment où le juge homologateur n'est pas d'accord avec cette politique pénale, on ne peut pas faire le forcing. Sinon on va avoir des rejets et on se retrouve à l'audience de toute façon. » (prov-J, vice-présidente - 2012)

Ce consensus local est jugé nécessaire pour que « la machine ne se grippe pas [...], il suffit d'un juge nouveau qui arrive, qui a une vision différente, pour que cela vienne tout chambouler » (prov-L, procureur - 2011). Le schéma d'orientation est alors amendé quant aux types d'affaires susceptibles de faire l'objet d'une comparution immédiate ou d'une homologation pour une CRPC. La concertation avec le barreau est importante, du fait de l'influence des avocats sur l'attitude adoptée par un prévenu face à l'orientation qui lui est proposée. Facilitant l'orientation et la célérité des flux, ces schémas réduisent l'autonomie des magistrats du parquet, en développant leurs réflexes, tout en restant définis à titre principal par le procureur et subsidiaire par d'autres professionnels du droit.

4. Les barèmes, entre « réflexe » et individualisation

Enfin, cette organisation du travail s'adosse à la systématisation de l'usage de barèmes par les magistrats du parquet et les délégués du procureur. Les barèmes définissent les sanctions et réquisitions envisageables pour chaque orientation, en tenant compte du nombre de dossiers à traiter par la juridiction et des « jurisprudences » du tribunal correctionnel, à savoir les orientations que les juges acceptent et la manière dont ils décident. Si un juge refuse la CRPC pour certains délits, cette orientation n'est plus utilisée par le parquet dans cette composition du tribunal correctionnel. Ces barèmes considèrent la nature et la gravité de l'infraction (taux d'alcoolémie, nature et quantité de stupéfiants détenue, valeur des biens dérobés, ...), les circonstances (la violence constituant un facteur aggravant), la situation du prévenu (antécédents judiciaires, réitération ou récidive⁶³, absence de garanties de représentation, situation d'emploi ou les revenus, personnalité...), mais aussi la progressivité, le coût et la faisabilité de la peine. Les contentieux liés à des infractions quantifiables font l'objet de barèmes écrits précis et gradués, pondérés par l'écart à la norme autorisée et l'état éventuel de récidive. Ainsi en est-il pour le contentieux routier, les stupéfiants, les vols. D'autres impliquent que le substitut personnalise davantage son appréciation, en prenant en compte le contexte, les antécédents et la position de la victime :

« On a des contentieux généralisés qui sont tout à fait quantifiables. Après, il y a aussi l'état de récidive. On tient compte à la fois des taux arithmétiques et du casier judiciaire, pour déterminer les actions publiques qui sont menées. Va se poser de plus en plus la question de savoir si tout ça ne doit pas être mathématisé. [...] Alors que ces grilles [barèmes] existent, est-ce qu'on ne pourrait pas les déléguer à d'autres ? [...] Se pose sur d'autres contentieux, le côté personnalisation de l'action publique. Des violences conjugales, selon l'ITT [Incapacité Totale de Travail], selon qu'ils ont déjà été commis, que l'enquête est arrivée à le déterminer ou pas, selon l'ambiance dans la famille ; s'il y a des enfants, la décision peut aller de la médiation pénale à une comparution immédiate, pour la même qualification juridique. Ça, c'est plus difficile à cerner. Ça demande une appréciation de fait de la situation, par une décision prise par le magistrat du parquet. » (RP-A, procureur adjoint 1 - 2010)

Les barèmes, conçus pour limiter les marges d'appréciation personnelle, renforcent la cohérence de l'action pénale au sein d'une juridiction. Ils réduisent aussi le temps de réflexion préalable à l'orientation et au choix d'une réquisition. L'appréciation des faits permet de comprendre la tension entre la nécessité d'une politique de poursuite cohérente au niveau de la juridiction et la personnalisation des poursuites ; les magistrats du parquet sont plus sensibles que les juges à la cohérence de la réponse pénale :

« Les parquetiers [...] appartient à un corps hiérarchisé ; on décline les directives que nous donne le procureur général ; et au sein du tribunal, on essaie de mettre en œuvre une politique cohérente. [...] C'est une des grandes critiques traditionnellement adressées à la justice, celle de l'inégalité de

⁶³ La récidive légale correspond au fait de commettre de nouveau dans un délai de cinq ans un délit ou crime identique ou assimilé à un même groupe d'infractions par la loi. La réitération renvoie à la commission par une personne condamnée d'une nouvelle infraction ne répondant pas aux conditions de la récidive légale.

traitement. Selon que vous commettez un fait à M. ou à RP-A, vous serez poursuivi peut-être différemment, et jugé différemment [...] Mais il faut aussi que la mise en mouvement de l'action publique ne soit *pas seulement une application de grille. Ou alors, on se met derrière un ordinateur et c'est l'ordinateur qui prend la décision.* [...] Le magistrat du siège n'applique pas une politique. Il définit une jurisprudence adaptée à chaque situation individuelle [...]. Le magistrat du parquet examine des situations individuelles et essaie de les faire entrer dans une politique de juridiction ou de cour d'appel. Cette notion est plus présente dans l'esprit des magistrats du parquet, d'une cohérence de la réponse pénale. » (RP-A, procureur)

Autant les magistrats du parquet estiment indispensables les barèmes, autant leur éventuelle automatisation fait débat. A RP-A, l'un des procureurs adjoints estime que les sanctions concernant certains faits quantifiés pourraient être déléguées à d'autres professionnels que des magistrats ; le procureur insiste sur l'individualisation de ce travail, contestant qu'un ordinateur puisse le faire.

Selon un procureur, seul le choix de la procédure ou de l'alternative aux poursuites relève d'une « logique de standardisation », tandis que l'individualisation réside dans le choix et la nature des sanctions :

« On devrait être dans une *logique de standardisation (sic)* : il ne devrait pas y avoir de gros écarts [dans les choix d'orientation des substituts d'un parquet], on doit avoir une seule réponse. La pire des choses serait qu'on ait à prov-L cinq politiques pénales, parce qu'on est cinq magistrats. [...] Pour moi, *l'individualisation se gère surtout au niveau des sanctions qui doivent être envisagées à l'audience, c'est là que l'appréciation va être importante. L'orientation se fait toujours sur des critères...* Par exemple, le vol avec violence, *ce n'est même plus réfléchi, c'est réflexe, le déferrement !* » (prov-L, procureur - 2012)

Du côté du siège, les outils de standardisation des décisions, autres que les trames de jugement, sont moins développés en matière pénale. Pour autant, comme les sanctions et peines prononcées par les juges sont étroitement indexées à celles que les magistrats du parquet proposent, on observe une standardisation des réponses pénales ; une « normalisation du choix de la peine » (Saas & al., 2013, p. 161). Ce même procureur considère qu'il est de la responsabilité du président du tribunal de limiter la dispersion des jurisprudences au siège, afin de réduire les inégalités entre justiciables :

« À prov-J, quand j'y étais, vous aviez des écarts de jurisprudence d'une chambre à l'autre sur des contentieux répétitifs ! [...] *Quand on parle de personnalisation des peines, on était plus dans une personnalisation du juge que du dossier.* Quand vous avez des écarts en fonction du juge qui préside de 1 à 4, cela n'est pas acceptable ! [...] Nous, parquet, on a une vision globale, ce rôle de veiller à une harmonie de la jurisprudence. Certes, le juge est indépendant, il a sa marge d'appréciation. Mais [...] par rapport à une certaine égalité des citoyens, par rapport à la loi et à l'application de la loi, il ne peut pas faire tout et n'importe quoi [...] *C'est un problème d'organisation.* La seule réponse *au niveau institutionnel* du siège, c'est de la responsabilité du président [...] d'adopter des *mesures organisationnelles* pour éviter cette dispersion. » (*ib.*)

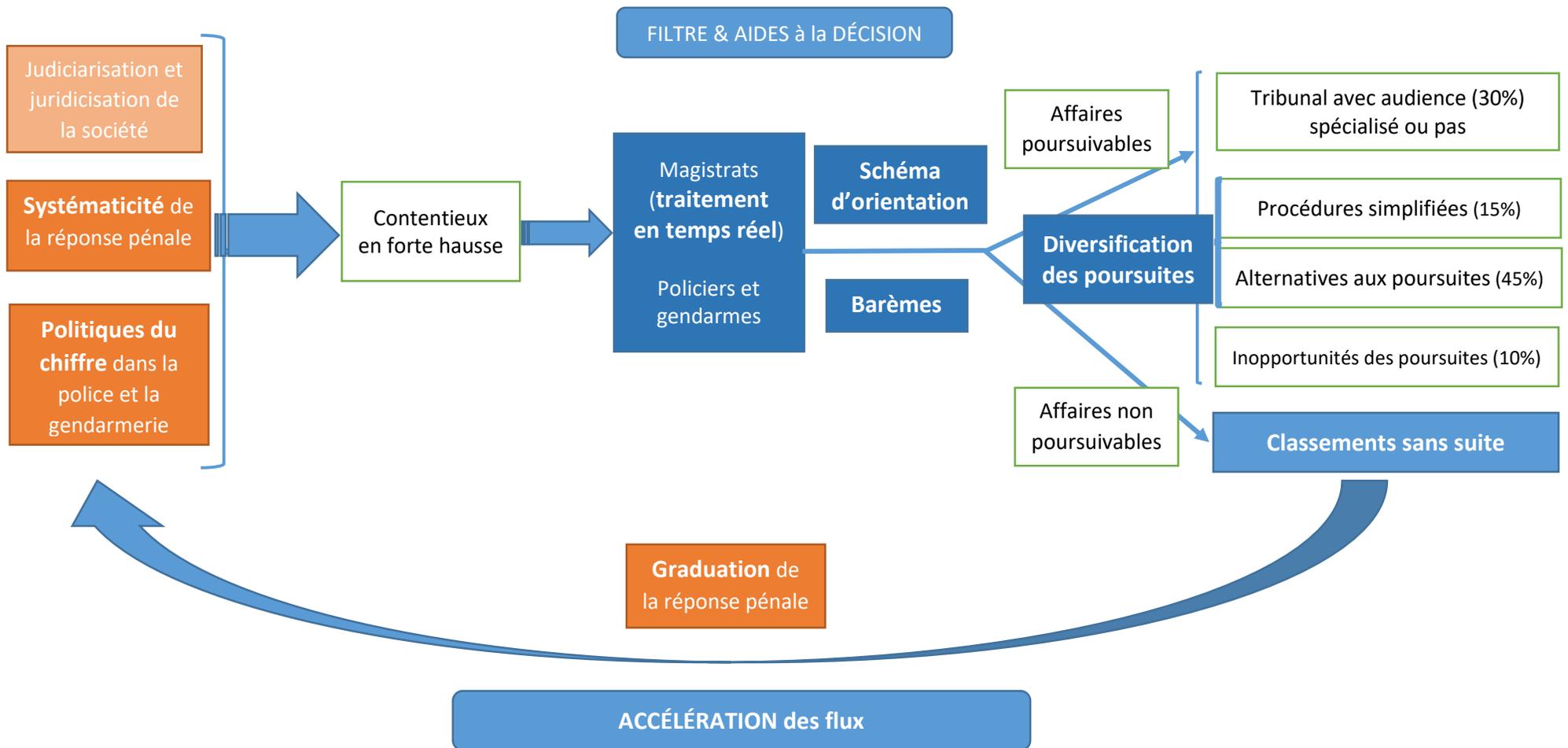
La gestion des flux et de la temporalité judiciaires a remodelé les modes d'organisation et les principes de fonctionnement du parquet en France, comme le résume le schéma 1.

En conclusion, le développement des alternatives aux poursuites et des procédures simplifiées, le traitement en temps réel, les schémas d'orientation et barèmes sont des instruments à la fois juridiques et gestionnaires, qui ont permis aux magistrats de répondre aux injonctions liées à la politique dite de « tolérance zéro » consistant à sanctionner toute infraction et à réduire le délai entre un délit et la réponse judiciaire, surtout concernant les infractions mineures (de Maillard et Le Goff, 2009). Mais cette dynamique comporte un effet pervers : les flux croissants alimentés par la politique du chiffre à laquelle la police et de plus en plus souvent la gendarmerie sont soumises, entraînent le parquet dans une spirale de l'accélération au détriment de l'autonomie de ses décisions. « L'amélioration de la *fluidité* du traitement des procédures voulue par le processus de rationalisation de l'activité parquétière se traduit par un *accroissement des flux* de pénalisation :

davantage de dossiers entrant et traités, davantage de condamnations prononcées et un effet de démultiplication lorsque les justiciables sont déférés à nouveau » (Milburn et Mouhanna, 2010, p. 10). De plus, l'accroissement des pouvoirs du parquet dans la chaîne pénale contraste dans les faits avec « une maîtrise moindre des réalités de l'activité » (*ib.*), puisque les magistrats du parquet s'en remettent davantage aux informations que leur fournissent les policiers et gendarmes, sans être en mesure de les contrôler (cf. la dernière partie de ce chapitre). Le traitement en temps réel réduit l'autonomie d'action des magistrats du parquet par la compression du temps, et par la forte dépendance aux présentations des faits par les policiers et gendarmes. Les schémas d'orientation et barèmes réduisent l'autonomie de contrôle et d'action, même si on ne peut pas parler d'hétéronomie, puisqu'ici, les professionnels du droit fixent ces normes. Il y a hybridation des critères et logiques d'action par intégration des exigences gestionnaires dans des instruments juridiques. Le schéma 4 synthétise la régulation des flux au parquet.

Les magistrats du parquet mobilisent régulièrement deux types de comparaisons, révélatrices des changements qui affectent les modes d'organisation et les principes de fonctionnement du parquet : l'urgentiste et la machine. La première rend compte de similitudes dans les transformations des services publics. La régulation des flux et des stocks oriente l'activité des urgences, fortement contrainte par la hausse du nombre de sollicitations à effectif inchangé, voire réduit ; la réduction des temps d'attente l'emporte sur les autres finalités, au détriment de la qualité des soins, notamment pour les patients les moins dotés socialement, ce qui renforce l'inégalité d'accès aux soins (Belorgey, 2010). Comme dans la justice, « l'enrôlement des hospitaliers dans cette course à la performance n'aurait pas pris une telle ampleur sans la mobilisation d'un tiers spectateur, à savoir le public [...] L'habileté des réformateurs a été d'instrumentaliser des inquiétudes et des griefs légitimes pour les mettre au service de leur propre agenda » (Bruno et Didier, 2013, p. 172-173). La comparaison avec la machine, le chemin de fer ou l'ordinateur, atteste la mise en œuvre d'une perception plus industrielle et mécanique de l'activité d'orientation et de décision. Comme dans d'autres activités publiques ou privées, les nouvelles formes d'organisation du travail modifient ses temporalités : « l'organisation 'juste à temps' crée un phénomène de compression du temps dont les conséquences en termes de conditions de travail accentuent dans bien des cas les contraintes de rythmes et de délais » (Bessin, 1999, p. 9) et implique une exigence d'« adaptabilité en temps réel », un « rabatement sur le court terme » et une « montée de l'urgence » (*ibid.*). Ces changements interrogent sur le sens du travail du parquetier, si la standardisation des choix de réponses était poussée au point qu'une machine puisse remplacer le parquetier. Actuellement, ils font écho aux réflexions ou préoccupations en termes de police ou de justice prédictive s'appuyant sur l'analyse des décisions par des algorithmes.

Schéma 4 - La régulation des flux au pénal : exigences politiques et instruments gestionnaires et juridiques



Source : élaboration personnelle

II. Une régulation moins contrainte au civil et au siège

Les transformations concernant le siège sont moins profondes, *a fortiori* en matière civile, moins exposée politiquement et médiatiquement. Surtout, en raison du principe d'indépendance de la justice, le (premier) président dispose de peu de moyens d'incitation sur les magistrats du siège, hormis l'évaluation et la notation hiérarchiques et l'observation d'un manquement à leurs devoirs. L'autonomie de contrôle et d'action des juges reste donc très forte, bien que limitée par la masse du contentieux auquel ils doivent faire face. La pression du nombre de dossiers et l'attention aux délais constituent l'un des principaux aiguillons du changement au siège, qui consiste surtout à concilier, ou à arbitrer entre exigences juridiques et gestionnaires. Mais ces transformations prennent des formes multiples qui, par petites touches, modifient sensiblement certaines pratiques et organisations du travail. C'est pourquoi les juges de toutes les juridictions, qu'ils soient aux affaires familiales ou à l'application des peines, mobilisent aussi des métaphores nombreuses relatives à la « chaîne de production », à « l'automatisation », à « la robotisation » ou à la « mécanique ». Un seul juge (prov-I, JAF - 2010 depuis six ans) se réfère « au fantasme du marché » guidé par des acteurs « hyper-rationnels » pour expliquer les transformations à l'œuvre.

Trois délais font l'objet d'une vigilance constante au siège. Réguler les flux implique de repenser l'organisation du travail, de rationaliser certaines pratiques professionnelles et de réduire les jeux et stratégies judiciaires autour du temps.

1. Une attention permanente à trois moments cruciaux de l'activité civile

Trois délais et étapes-clés de la procédure sont très surveillés au siège : concernant les délais de mise en état, le délibéré et les délais de notification des jugements. Le point commun est de limiter les temps morts, c'est-à-dire ceux où le dossier ne fait l'objet d'aucune action :

« Si les audiences sont déjà prises (il n'y a pas assez de magistrats, de greffiers pour les tenir), on renvoie donc à trois mois. Rien ne va se passer pendant ces trois mois, voire quatre ou cinq mois. *C'est un temps mort.* » (prov-C, JAF - 2011)

Alors que la Chancellerie privilégie les « délais d'évacuation des affaires », en juridiction, la première préoccupation concerne les délais de mise en état et d'audience, identifiés comme un élément essentiel de la maîtrise des temps judiciaires, afin d'éviter les temps morts. À prov-C, la centralisation de l'audience décidée par le président, a impulsé une dynamique plus volontariste dans la fixation des affaires : dès qu'un dossier arrive, le service définit la date de l'audience. Ailleurs aussi, certains magistrats mettent en place un dispositif de mise en état dans les matières où la loi ne le prévoit pas, afin de définir une date d'audience dès réception d'un dossier. Au service d'application des peines de RP-A, pour l'audience en milieu fermé, après consultation rapide du dossier, le magistrat identifie les pièces complémentaires à demander, s'il y a lieu de faire réaliser une enquête et préconise une date d'audience en fonction du degré d'urgence, attitude que le magistrat qualifie d'« aiguillage ». Dans d'autres juridictions, comme à Prov-D, le greffe adresse en même temps aux parties une double convocation pour audience devant le JAF et pour conciliation, afin que la conciliation n'allonge pas les délais (principe supprimé par la loi de mars 2019). Comme les audiences en juge unique sont plus faciles à organiser, la priorité leur est souvent donnée. Il en résulte des délais d'audience souvent beaucoup plus long en collégiales. À prov-G, les audiences en juge unique ont lieu dans un délai de deux mois ; en collégiale, au plus tôt 9 mois après la décision du parquet.

En matière familiale ou pour les mineurs, les magistrats sont très sensibles à l'idée que la première audience intervienne dans un délai rapproché, pour qu'une réflexion puisse s'amorcer, tout

en laissant le temps aux justiciables de consulter leurs avocats et de déposer leurs demandes d'aide juridictionnelle :

« *La culture des délais d'audience*. Il faut qu'il y ait eu un premier contact avec le juge, surtout en matière familiale. J'ai pour objectif qu'on aille à un délai de deux mois et non pas de trois, quatre mois. *Cela devient inhumain pour le justiciable*. Les délais plus courts, ce n'est pas toujours une bonne solution. Les délais d'attente permettent de régulariser la procédure. Il ne suffit pas de dire : « Je vais convoquer une partie. » Il faut leur laisser le temps de voir les avocats. Il faut leur laisser aussi le temps de réfléchir à leur propre organisation. » (RP-A, président - 2010)

Dans les juridictions étudiées, une politique restrictive des renvois est exemplaire du souci de réduire les délais et de la difficulté d'y parvenir, compte tenu du nombre d'acteurs concernés et de la pluralité des logiques et intérêts en présence. C'est le magistrat qui accepte ou non la demande de renvoi faite par l'une des parties ou leur avocat. Trois principales causes de renvoi sont identifiées. D'une part, les délais du bureau d'aide juridictionnelle (BAJ) se répercutent sur de nombreuses procédures : 3 mois à prov-C, 4 à RP-B, 5 à prov-E⁶⁴. Or, pour les juges, le droit à disposer d'un avocat prime sur la célérité. D'autre part, les renvois tiennent à l'attitude des parties, notamment des avocats. Par exemple, par respect de la règle du contradictoire, la procédure aux affaires familiales prévoit que le défendeur accuse réception des demandes formulées par le demandeur. En son absence, le juge ne peut statuer et doit procéder à une citation par voie d'huissier, ce qui allonge les délais. Enfin, favoriser la conciliation, qui réduit les probabilités d'appel, guide certains renvois. Pour limiter leur nombre, de nombreuses juridictions ont accéléré les délais de traitement au BAJ. La convocation est adressée dès que la date d'audience est fixée, afin que les parties et leurs avocats s'y préparent, déposent leur dossier d'aide juridictionnelle et communiquent les pièces au juge et à l'autre partie, comme à Prov-C et Prov-E. Au courrier, la vigilance du greffier est attirée sur l'importance d'un transfert rapide des pièces dans la semaine qui précède l'audience, afin d'éviter que le juge ou le tribunal soit empêché de statuer à la date prévue. À prov-E, un circuit court a été mis en place pour ces cas. Plus généralement, les TGI sensibilisent les avocats à leurs responsabilités (cf. ci-dessous).

Les magistrats veillent ensuite aux délais de mise en délibéré, définis par le président dans une formation collégiale, par le juge unique sinon. Ces délais sont d'ordinaire d'un à deux mois en France, 2 à 3 semaines pour des jugements simples. Certains magistrats ont conscience que mieux vaut réduire le nombre de dossiers par audience, afin de rendre rapidement les décisions :

« L'idéal pour moi est de tenir une petite audience le matin, de rendre les décisions dans la journée. Pour moi, c'est *la seule bonne manière de gérer*. On n'y arrive pas toujours. Pourquoi ? D'une part, on va mettre trop d'affaires dans une audience. Ensuite, on va demander au juge d'aller en correctionnelle l'après-midi. [...] *Si on voulait gérer de manière professionnelle, ce serait : les audiences le matin, les décisions dans la journée. C'est une chaîne de production.* » (prov-C, JAF - 2011)

Les délais de délibéré de plus de deux mois constituent un signal d'alerte pour les (premiers) présidents. Ces derniers rappellent à l'ordre de rares magistrats et peuvent enclencher une procédure disciplinaire si les délais sont excessifs. Le Conseil supérieur de la magistrature, dans sa formation disciplinaire, sanctionne ce qu'il considère comme un manquement aux obligations de service :

« À 95 %, les collègues respectent les délais [...] Chacun doit prendre ses responsabilités parce que, derrière, il y a un justiciable qui attend une décision. [...] *Nous sommes comptables de notre activité.* » (prov-C, premier président - 2011)

⁶⁴ Le Bureau d'aide juridictionnelle examine les dossiers des plaignants dont les revenus sont limités, afin que l'État prenne en charge tout ou partie des coûts associés à la procédure, comme les frais d'avocats, d'experts et d'huissiers. Au niveau national, 17 % des BAJ dépassaient le délai cible de deux mois défini en tenant compte du délai accordé au justiciable pour fournir les pièces manquantes fin 2008 (RAP 2009).

Un troisième délai, relatif à l'édition et à la notification des jugements, fait l'objet d'une grande vigilance, puisqu'un jugement qui n'est pas notifié aux parties et qui n'est pas exécutoire est sans intérêt pour le justiciable ; de plus, le délai d'appel court parfois à partir du jour où la décision a été rendue. Ce délai, de six à neuf mois dans certains TGI, est surtout lié à la vacance de postes au greffe. Mais plusieurs chefs de juridiction et de greffe soulignent la co-responsabilité des magistrats :

« Je m'efforce de répandre chez mes collègues la culture de la décision rendue et éditée. Qu'est-ce qu'une décision qui n'est que prononcée verbalement à une audience ? Cela donne bonne conscience au juge, mais [...] le justiciable ne peut rien en faire. Beaucoup de collègues, confrontés à la difficulté du greffe à suivre la cadence de leur travail, disent : « [...] je ne suis pas responsable si le greffe met six mois à éditer la décision. » [...] C'est au magistrat à trouver des solutions si ce temps est trop long. [...] On met en place une opération de rattrapage du retard. » (RP-A, président - 2010)

À RP-A, afin que le greffe se consacre prioritairement à la notification, les magistrats de l'application des peines ont privilégié les procédures hors débats, qui se tiennent sans audience, et ont mis en forme leurs décisions. Comme dans d'autres juridictions, le président a supprimé des audiences, afin que le greffe notifie les jugements dans les jours qui suivent le prononcé. À prov-C, la directrice du greffe a donné pour objectif que la notification s'effectue dans un délai de 5 et 10 jours après le prononcé de la décision.

Gérer les flux et les délais judiciaires est une préoccupation majeure des chefs de juridiction, même si les moyens d'action dont ils disposent sont plus restreints que ceux du procureur.

2. Repenser l'organisation du travail : un « management » plus ou moins directif

Les chefs de juridiction et le magistrat responsable d'un service ou d'un pôle spécialisé sont les seuls magistrats à avoir une vision d'ensemble de l'activité. Or, assurer une meilleure gestion des flux implique de prendre conscience des interdépendances entre services. Concrètement, les magistrats, notamment celles et ceux qui sont en position de responsabilité, régulent les flux notamment par : les redéploiements de personnel dès que des « goulots d'étranglement » ou stocks trop importants sont identifiés, quitte à modifier la politique judiciaire lorsqu'un service est en difficulté ; la gestion différenciée des dossiers, avec la prise en charge prioritaire des affaires urgentes. (J'aborde aux chapitres 5 et 6 les modalités de réorganisation du travail conçues à l'occasion de démarches qualité et du *lean management*). Une différence majeure parmi les juridictions étudiées réside dans le « management » plus ou moins directif qu'assurent les chefs de juridiction et de service, et la solidarité que ces derniers encouragent ou non entre les services. Le style de management est un critère essentiel dans la manière de concevoir, ou pas, des réorganisations du travail contribuant à réduire les délais. En effet, un management distant et très décentralisé, consistant à « laisser se débrouiller » les magistrats et greffiers dédiés à un contentieux sans arbitrer les différends, peut contribuer à générer ou à accroître le mal-être au travail de personnels débordés. La métaphore de la production industrielle est très prégnante dans la manière dont les magistrats parlent des réorganisations du travail. Une minorité d'entre eux ont recours à l'image d'une « chaîne » judiciaire, même si ces mêmes magistrats montrent aussi les limites d'une comparaison avec la « production industrielle » par contraste avec « le travail artisanal » du fait de la spécialisation, encore plus forte en cours d'appel.

a. Être attentif aux interdépendances : une analyse en termes de « chaîne judiciaire »

Certains chefs de juridiction et magistrats sont très attentifs aux interdépendances dans les fonctionnements des services, certains « goulots d'étranglement » se répercutant sur le traitement ultérieur des dossiers. L'un des chefs de cour témoigne de cette prise de conscience à ses dépens lors d'une prise de poste :

« Quand je suis arrivé comme président au tribunal de Y, je trouvais que la mise en état était très lente. Je suis arrivé tout feu, tout flamme. J'ai utilisé mes pouvoirs pour accélérer [...] Cela bloquait après, puisque j'étais incapable d'augmenter le nombre d'audiences et de mobiliser plus de magistrats pour rendre les décisions. *Cela ne servait donc à rien d'accélérer une phase, si à la phase suivante on est dans la même capacité d'absorption.* [...] Le temps que le magistrat consacre à la phase préparatoire n'est pas forcément considérable au regard du temps qu'il passe à juger l'affaire proprement dite. *Une de nos grosses difficultés, c'est de mobiliser des moyens pour juger l'affaire, c'est-à-dire pour faire venir l'affaire à l'audience et que le magistrat ait le temps de rédiger. Le goulot d'étranglement [...] c'est le moment de l'audience.* » (Prov-D, premier président - 2011)

Pour rendre compte de ses interdépendances, plusieurs chefs de juridiction et magistrat soulignent le fait que les différents services et professionnels qui contribuent à rendre la justice, constituent une « chaîne » judiciaire qui inclut les avocats. En effet, la qualité des dossiers déposés au BAJ, est un critère essentiel pour éviter délais et renvois, et réduire le nombre de décisions rectificatives liées aux informations manquantes.

Ce faisant, l'enjeu est de réduire les temps morts, qu'un magistrat qualifie de « rupture de la chaîne » en filant la métaphore de la « production quasi-industrielle », fondé sur l'usage de kits, par opposition avec le « travail artisanal » :

« Le risque est de ne gérer cet afflux de saisines que par la longueur. *Paradoxalement, on ira sans doute assez vite dans le traitement. Il y aura des temps morts très longs avant de traiter.* Un peu comme le plombier qui fait attendre trois mois. Quand il va venir, en cinq minutes, il aura fait l'opération, parce qu'il fait ça en kit. *Ce n'est plus du tout du travail artisanal, mais de l'installation quasi industrielle. Mais il vous aura fait attendre longtemps.* C'est un peu comme ça maintenant [dans la justice...] *La rupture de la chaîne* dans l'exécution des peines est très intéressante à étudier. Les délais sur lesquels on rend les décisions sont très rapides. En moyenne, c'est cinq semaines pour une affaire civile un peu compliquée. Le temps du juge lui-même est très réduit. Le temps d'instruction est plus long - un an, un an et demi, deux ans au maximum. Mais, entre le moment où l'affaire a commencé et le moment où l'affaire est jugée, il va s'écouler beaucoup plus de temps. Il y a le délai administratif qui est parfaitement injustifié. Pour moi, une affaire d'instruction doit être audencée dans les quatre à six mois maximum [...] *Le temps mort, c'est concrètement la charge des services [...] si on a toutes les audiences des [six prochains mois qui sont complètes].* » (prov-C, JAF - 2011)

Ces temps morts peuvent être liés à l'inactivité de certaines parties ou de leurs avocats, ou à des goulots d'étranglement internes à la juridiction. Pour les réduire, différents moyens ont été mis en œuvre, étudiés ci-dessous.

b. Les redéploiements de personnels

Les chefs de juridiction ou de service soulignent leurs responsabilités en matière de redéploiement de personnel afin de réduire certains délais ou stocks. Améliorer les délais aux affaires familiales implique de réduire les effectifs affectés aux contentieux civils généraux ; aider un service en difficulté de diminuer l'activité des autres services. Plusieurs caractéristiques de l'organisation judiciaire orientent ces mécanismes de réaffectation des personnels.

L'augmentation du contentieux devant les juridictions spécialisées réduit le nombre de magistrats qui participent au service général de leur tribunal et complexifie la composition des audiences collégiales. C'est le cas des juges des enfants, dont le nombre de décisions civiles et

pénales s'accroît suite à l'augmentation d'un quart des affaires nouvelles concernant l'assistance éducative en matière civile (PAP 2018, p. 35). L'extension des domaines de compétences du juge des libertés et de la détention au civil comme au pénal⁶⁵, et la hausse de l'activité devant les chambres de l'instruction et les chambres de l'application des peines provoquent le même effet. En outre, les procédures en matière d'hospitalisation sous contrainte et de rétention des étrangers doivent être traitées dans des délais courts, ce qui diffère la gestion des affaires non encadrées par des délais contraignants⁶⁶. La Chancellerie explique la baisse de capacité de traitement en matière civile observée devant les TGI par les réformes adoptées (tutelles, hospitalisation sous contrainte, etc.) et par les « priorisations des moyens juridictionnels vers l'activité pénale, au détriment du civil » (PAP 2018, p. 26).

La spécialisation des magistrats et du greffe, garante de la qualité des décisions rendues, notamment en appel, et qui est la règle dans les grandes juridictions et les cours, est une manière de s'adapter aux exigences gestionnaires, en favorisant une meilleure productivité (cf. aussi Lemaire, 2016 à propos de la spécialisation des services d'investigation). Elle guide aussi la réaffectation des magistrats et greffiers. Là, les JAF ne s'occupent pas d'autre contentieux civil que les affaires familiales, excepté le fait d'être aussi, dans sept des huit TGI étudiés, assesseurs lors d'audiences correctionnelles :

« Il n'y a pas non plus une fongibilité complète entre les acteurs. [...] Ce qui fait la qualité de la décision d'une cour d'appel, c'est qu'elle est rendue par des spécialistes. Cela rend donc un peu rigide notre organisation. On ne peut pas, comme dans un processus de production industrielle, dire qu'on retire des moyens et qu'on les met ailleurs pour rationaliser. » (prov-D, premier président - 2011)

Deux exemples contrastés témoignent de la responsabilité des magistrats chefs de service et greffiers en chef dans la répartition du travail, selon qu'ils promeuvent ou pas une solidarité dans la prise en charge des contentieux. Au sein du tribunal pour enfants de Prov-G, l'assistance éducative et les affaires concernant les mineurs en matière pénale sont réparties entre les magistrats en fonction de leur domiciliation, à l'exception des mineurs déjà suivis par un juge. Aucun rééquilibrage n'intervient malgré des disparités chroniques dans les charges de travail. De plus, l'absence de l'un des greffiers pendant une année n'a pas entraîné de mise en commun des greffiers restants, au motif qu'il valait mieux « sauver » les deux autres cabinets, plutôt que d'entraîner des retards dans les trois. Face à cette organisation rigide du travail, l'une des magistrats a assuré les fonctions du greffe en plus de son travail, au prix d'un surmenage qui la pénalise encore deux ans après, même si les greffiers des deux autres chambres l'ont aidée en matière de notification et d'envoi des courriers. *A contrario*, dans d'autres TGI (RP-A, RP-B, prov-D...), en matière familiale et d'application des peines, le magistrat chef de service ajuste la répartition des dossiers par cabinet, qui s'effectue selon des critères explicites (date d'arrivée, numéro de dossier), en cas d'écarts dans les délais d'audience, afin d'assurer une équité entre personnels et à l'égard des justiciables.

Dans certains cas où le volume des contentieux et les stocks sont très importants, comme à RP-A, j'ai observé un manque de solidarité entre services, parfois aussi entre tribunaux dans le cas de dessaisissements au profit d'un autre TGI, quitte à ce qu'un dossier fasse plusieurs va-et-vient : les fonctionnaires étaient très réticents à l'idée de traiter un dossier à la place d'un autre service. Une telle attitude, compréhensible vu la masse de travail, entre en contradiction avec les

⁶⁵ Les contestations sur les décisions de placement en centre de rétention administrative, auparavant de la compétence du juge administratif, relèvent depuis le 1^{er} novembre 2016 du juge des libertés et de la détention.

⁶⁶ La loi du 7 mars 2016, entrée en application au 1^{er} novembre 2016, a réduit de 5 jours à 48 heures le délai dont dispose le juge des libertés et de la détention pour se prononcer sur la demande de prolongation du placement en rétention.

interdépendances qui unissent les acteurs du système judiciaire. Toutefois, dans ce tribunal, les personnels administratifs des autres services sont venus une ou plusieurs demi-journées par semaine renforcer le bureau d'ordre pour réduire le retard dans le cadre d'un contrat d'objectif interne à la juridiction.

Au-delà des redéploiements de personnels, une gestion différenciée des dossiers est introduite.

c. Une gestion différenciée des dossiers

Une gestion différenciée des dossiers consiste à traiter les dossiers en fonction de leur degré d'urgence, et de leur gravité, et non pas de leur ordre d'arrivée. Elle résulte de contraintes légales, comme en matière de rétention administrative, de garde à vue ou de détention provisoire, et de priorités définies par la Chancellerie (comme la lutte contre les violences conjugales) ou les chefs de juridiction. Elle est aussi encouragée par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en matière de « délai raisonnable ». En effet, quatre critères d'appréciation des délais se sont progressivement dégagés de ses décisions : la complexité de l'affaire, le comportement des autorités compétentes, l'attitude du requérant et l'enjeu du litige pour ce dernier. Concrètement, cette différenciation dans le mode de réponse se traduit par la définition de priorités et par la généralisation de procédures alternatives prévues par le Code, mais utilisées de manière exceptionnelle.

Faute de pouvoir traiter tous les contentieux avec une même diligence, les chefs de juridiction et les directeurs de greffe identifient des activités ou contentieux prioritaires. Dans de nombreuses juridictions, en matière civile, le président donne la priorité aux divorces, contentieux de masse. Ce choix se traduit par des affectations supplémentaires de magistrats et greffiers, par l'ouverture de cabinets, éventuellement par l'augmentation du nombre d'audiences. À prov-D, troisième tribunal français sollicité en nombre de divorces, la volonté du président du tribunal d'améliorer le délai de convocation pour les divorces a conduit à inverser la proportion d'audiences en matière d'affaires familiales concernant les séparations et les autres contentieux familiaux. En 2010, la juridiction a de très bons délais d'audiencement en matière de divorce (un mois) au détriment des autres affaires (4 mois).

Pour les affaires considérées comme urgentes, des magistrats chefs de service ont instauré des circuits « courts », au-delà des procédures accélérées prévues par la loi (référés...). À RP-A, les procédures relatives aux décès sont immédiatement orientées vers le magistrat spécialisé. À prov-D, pour les affaires familiales urgentes hors divorce⁶⁷, alors qu'auparavant, les avocats sollicitaient les greffières pour obtenir une date de convocation proche, la présidente de la chambre centralise les dossiers concernant la sécurité des enfants ou d'un conjoint. Après vérification sur pièces justificatives, elle les transmet au président du tribunal qui procède à des assignations à bref délai, 15 jours ou un mois, comme le permet le Code de procédure, au motif qu'« apprécier l'urgence, c'est une appréciation déjà sur le fond de l'affaire qui posait des problèmes. » Assuré par un seul magistrat, le traitement des urgences est plus cohérent. De plus, il réduit la pression et les pertes de temps pour le greffe, qui n'assume plus l'appréciation du degré d'urgence, qui doit être appuyé par des justificatifs : *« Cinq mois n'est pas reluisant comme délai de convocation pour un contentieux familial [hors divorce]. Mais, s'il y a une vraie urgence, on apporte une réponse satisfaisante »*,

⁶⁷ Cela n'a pas été nécessaire pour les divorces, puisque les délais de convocation sont d'un mois. Les référés constituent moins de 1 % des affaires traitées aux affaires familiales dans ce TGI.

sous quinze jours (*ib.*). Devant l'impossibilité matérielle de réduire les délais de convocation pour les affaires familiales hors divorce, une voie a été trouvée pour traiter rapidement les urgences.

La rationalisation de l'organisation du travail passe également par la généralisation d'autres procédures autorisées par le Code de procédure pénale. Par exemple, une personne condamnée à moins de deux ans de prison, en l'absence d'un mandat de dépôt, a le droit de bénéficier d'un aménagement de peine. L'article 723-15 du Code de procédure pénale, qui concerne les aménagements de peine avant écrou, prévoit la possibilité de traiter hors débat les dossiers qui font l'objet d'un accord avec le parquet. Ce dispositif évite une audience et libère aussi du temps pour le greffe et le parquet. À RP-A, le recours à cette procédure a été systématisé à l'essentiel des dossiers, parce qu'un nouveau JAP a « *importé des méthodes de rationalisation vues à RP-C [pendant son stage], qui étaient très efficaces.* » Un tel choix d'orientation nécessite le consentement du procureur et du parquet, et un accord de principe sur l'aménagement des peines, même si l'ajustement se fait au cas par cas et en fonction des disponibilités selon les types d'aménagement. Ce changement, d'abord conflictuel à RP-A, a permis de traiter un nombre plus élevé de dossiers chaque mois :

« [Avec le parquet] Cela a été une longue lutte. Mais *l'intérêt bien compris de chacun...* Les *pressions statistiques*, de part et d'autre, faisaient qu'en devant sortir quinze dossiers par mois, on s'est accordé sur des protocoles d'aménagement de peine. Concrètement, c'était un dialogue avec le parquet. Le parquet donne son point de vue. [...] si le JAP est d'accord, il va dans ce sens. » (*ibid.*)

Le même article du Code de procédure pénale prévoit un délai de quatre mois pour l'aménagement de ce type de peines, contre un an à RP-A en 2009. Face à ce retard, les différences de logiques et de critères d'appréciation du parquet et du siège resurgissent. Soucieux de répondre à la demande en matière de répression de la délinquance, certains substituts ramènent à exécution les peines pour les dossiers les plus anciens qui n'ont pas encore fait l'objet d'un aménagement dans les quatre mois suivant la communication du dossier, tandis que les JAP privilégient la réinsertion sociale.

Ces modes différenciés de gestion des dossiers permettent des gains de temps, tout en préservant son individualisation.

3. Rationaliser certaines pratiques de travail

De nombreuses techniques et méthodes de travail permettant une plus grande efficacité, et par ricochet les délais, s'appuient sur l'informatique et les nouvelles technologies de l'information. Aux instruments de standardisation des réquisitions et décisions des magistrats, souvent liés à des initiatives locales, encouragées ensuite par l'administration centrale, s'ajoute la dématérialisation des procédures, dont la Chancellerie est le maître d'œuvre⁶⁸.

3.1. Les instruments de standardisation des réquisitions et décisions

Les trames de jugement figurent parmi les instruments de standardisation des décisions que les juges utilisent le plus, tandis que les barèmes sont beaucoup plus controversés au siège qu'au parquet.

⁶⁸ Je n'évoquerai pas la visioconférence qui relève davantage d'une logique de réduction des coûts que de délais, même si cette dimension n'est pas exclue, notamment pour les territoires et départements d'outre-mer ou lorsque l'une des parties se trouve très éloignée. Cf. Dumoulin et Licoppe (2017).

a. Les trames de décision : célérité vs. standardisation ?

Les trames de décision, de courrier ou de jugement sont des documents adaptés à chaque type de contentieux, qui reprennent les mentions indispensables (numéro de dossier, nom des parties, motif, date) et les principales références aux textes de loi. Seuls les éléments spécifiques au dossier font l'objet d'une saisie, le nom, la motivation et le rappel des faits. Les magistrats élaborent progressivement ces trames à partir des décisions qu'ils rédigent. Parfois, ils reprennent en les adaptant, celles qu'ils ont utilisées lors de leurs stages ou ils sollicitent les collègues de leur juridiction et *via* les listes professionnelles spécialisées. Pour leurs adeptes, les trames améliorent la célérité et la qualité dans les formulations, peaufinées au cours du temps ; elles réduiraient les oublis et erreurs.

Dans le souci de systématiser ces décisions-types, certains magistrats passionnés d'informatique ont développé des logiciels spécifiques. Alors qu'il était président de la chambre de la famille au TGI de Toulouse, G. Neyrand a conçu un système de fusion de trames pour faciliter la préparation des jugements en matière familiale. La généralisation de ce qui est appelé la « bible JAF » commence dans les années 2000. Il devient chargé de formation à l'ENM de Bordeaux, avant de travailler à la Chancellerie à l'informatisation des décisions :

« La « bible JAF », a été créée par le JAF de Toulouse. *C'est cela qui est malheureux, c'est que cela vient de la base !* Au tribunal de Toulouse, ils ont une quantité à gérer qui est vraiment énorme. *Ils sont ultra spécialisés.* » (prov-I, JAF - 2010)

Soutenu par la Chancellerie et enseigné à l'ENM aux auditeurs de justice, son usage s'est étendu à de nombreuses juridictions. La « bible JAF » comprend des paragraphes à insérer dans les décisions ; l'utilisation de codes spécifiques au logiciel WinCi TGI permet la reprise automatisée dans les trames de certaines données entrées par le greffe. Par exemple, avec la « bible JAF », une fois remplies les caractéristiques de la famille, un modèle de jugement est établi automatiquement en deux pages, que le juge complète et modifie en ajoutant la motivation. Cela réduit le temps consacré à la rédaction, comme en attestent plusieurs juges à prov-C, prov-D, RP-A et RP-B. Quand l'affaire est simple, certains magistrats saisissent sur leur ordinateur au cours de l'audience les informations requises tout en écoutant les parties ; ayant rédigé l'exposé du litige, il ne leur reste plus qu'à rédiger la motivation et à prendre la décision à l'issue de l'audience : « *Ces logiciels en fusion sont extraordinaires. Le temps que ça fait gagner ! C'était dingue !* » (prov, juge placée). Beaucoup de magistrats (à Prov-D, Prov-C) souhaitent que des trames en fusion soient développées pour tous les contentieux au niveau national (pour les crédits impayés et les expulsions locatives), tout en laissant libre les magistrats de les utiliser ou non, et surtout de les personnaliser. Les trames pourraient être mises à disposition sur l'intranet ou *via* les listes professionnelles.

Les logiciels de fusion suscitent trois critiques chez les magistrats, y compris ceux qui les utilisent au quotidien. D'abord, certains dispositifs techniques réduisent la liberté du juge et interfèrent avec son pouvoir de juger⁶⁹. Plusieurs logiciels ne peuvent être modifiés facilement ; pour l'un des magistrats rencontrés, cela pose un problème relatif à la séparation des pouvoirs. Son réquisitoire est d'autant plus intéressant qu'il a conçu d'autres outils d'aide à la décision, que certains magistrats contestent :

« Ce que je reproche à cette bible, c'est que les juges n'ont pas la main dessus. [...] Par l'informatique, il ne faut pas que le pouvoir souverain du juge soit supprimé. On peut, par l'informatique, vouloir donner le pouvoir à l'exécutif et le retirer au juge. [...] On est verrouillé dans

⁶⁹ Par exemple, concernant le juge des libertés et de la détention, renseigner certaines informations, qui ne sont pas juridiquement indispensables, est obligatoire pour éditer la décision.

le système. Ce n'est pas normal. C'est une question constitutionnelle de séparation des pouvoirs et d'équilibre des pouvoirs dans une société démocratique. » (prov-C, JAF - 2011)

Or, en raison des changements de législation et de jurisprudence, et des préférences personnelles des magistrats pour certaines formulations, les trames doivent pouvoir être changées régulièrement. À prov-C, en 2011, modifier la « bible JAF » suppose l'adoption d'une position commune au sein de la chambre, et que le greffier en chef effectue le changement, ce qui limite la personnalisation des trames et contraint l'acte de juger. Or, « *avoir une position commune, ce n'est pas non plus une des conditions au pouvoir de juger* » (ib.).

Une deuxième critique porte sur l'institution chargée de mettre au point les trames. Ce magistrat préconise que la Cour de cassation et non le ministère propose les trames, afin que la trame s'adapte au jugement, et non pas l'inverse :

« C'est vraiment du ciselé, mais ça vient par la pratique. [...] *J'ai ma trame préalable au jugement. Le jugement fait que j'améliore ma trame.* [...] La Cour de cassation devrait proposer des trames modifiables qu'on puisse échanger. Au juge le pouvoir d'adapter. Comme il y a [la liste professionnelle] JAFNET, [...] on aurait des trames faites par la Cour de cassation, plus des trames proposées par d'autres cours et on ferait son marché là-dedans. [...] C'est peut-être aussi dû, en France, à un pouvoir insuffisant de la Cour de cassation par rapport au ministère. » (prov-C, JAF - 2011)

Enfin, le recours aux trames automatisées pour la motivation des jugements fait débat, car la standardisation qui en découle risque de se faire au détriment de la personnalisation et de l'adaptation de la motivation aux circonstances précises du litige :

« Pour la motivation, [la bible JAF] *ça robotise un peu trop les choses*, surtout dans un domaine comme les affaires familiales [...] Si l'un des parents ne respecte pas les droits de l'autre parent, il faut le lui dire, mais en des termes suffisamment neutres. » (RP-B, JAF - 2010)

« Pour nous tous [à l'ENM], c'était une aberration, surtout en JAF, où *c'est de l'humain*. Et puis c'est *standardisé* [...] On a interpellé assez vivement les chargés de formation. Ils nous ont dit : « Mais ce n'est qu'un outil pour aider à la décision. » Or un jugement, c'est formel, c'est presque sacramentel. Il ne faut pas se tromper, au mot près, sinon cela peut être incompréhensible pour un huissier. » (prov-I, JAF - 2010)

Ces critiques expliquent un usage très différencié des trames automatisées de jugement. En matière familiale, certains juges les utilisent systématiquement, d'autres y recourent pour l'exposé des litiges et la mise en page, d'autres préfèrent utiliser leurs propres trames. Mais les exigences quant au nombre de décisions rendues tempèrent l'autonomie laissée aux magistrats. En effet, la productivité des magistrats qui recourent aux trames automatisées est plus forte que ceux qui prennent le temps de motiver de manière circonstanciée leurs décisions. Ces efforts pour augmenter la célérité de la justice se répercutent sur l'exercice de la fonction de juger.

Les juges contestent aussi d'autres sources de rationalisation procédurales en matière de motivation. Autant moins motiver les jugements pour les affaires simples et non contestées est largement acceptée, autant certains sont plus critiques quant aux réformes de procédures qui autorisent à faire référence aux écritures des parties (techniques des visas) afin d'éviter de résumer les prétentions de chacune d'elles. Le président de RP-A estime que la décision découle de ce travail de compréhension et de qualification juridique. La rationalisation de la motivation du jugement, au cœur du métier et du travail juridique du juge, est la plus discutée. Les magistrats du siège contestent aussi l'hétéronomie technique introduite par certains progiciels dans la rédaction des décisions, au motif qu'elle restreint l'autonomie du juge, porte atteinte à son indépendance et modifie la rationalité juridique en standardisant les décisions. Il en résulte une plus forte hétéronomie du contrôle et de l'action, même si celle-ci se fait sous des formes plus insidieuses qu'au parquet.

b. Les recueils de décision : rapidité, sécurité juridique et homogénéisation de la jurisprudence

Les recueils de décisions de jurisprudence visent à gagner du temps dans la rédaction, en voyant comment un collègue a statué dans un cas similaire ; à harmoniser la jurisprudence entre plusieurs chambres et à faciliter l'intégration de nouveaux magistrats en gardant la mémoire des décisions prises :

« [Au sein de la chambre] on a mis en place une bible de jurisprudences. On décide, à la fin des audiences, que telle décision pourrait être intéressante. [...] Vous avez d'abord une table des matières alphabétique. Vous cliquez sur « Caution ». Cela vous fait descendre un sommaire détaillé actif. Il y a quatre ou cinq arrêts. Cela vous renvoie à la motivation. [...] *L'idée, c'est la sécurité juridique* : faire en sorte de prendre la même décision dans les deux chambres. Le nouvel arrivant dans la chambre [...] voit qu'une décision a déjà été prise. Ce n'est pas la peine de réfléchir. *C'est aussi un gain de temps dans la rédaction*. Logiquement, il faudrait que, dans chaque chambre, on ait ce travail de mémoire. En fait, [...] je pense que c'est l'exception » (prov-C, président de chambre à la cour - 2011)

D'autres compilations sont réalisées en fonction des besoins. Par exemple, les substituts du parquet de prov-G collectent dans un dossier commun les nullités soulevées par les avocats en matière de circulation routière et les réponses à y apporter. Les recueils de décision allient célérité, sécurité juridique et homogénéisation de la jurisprudence.

c. Les barèmes destinés aux juges civils, entre célérité, équité et rééquilibrage des rapports sociaux de classe et de genre ?

Les barèmes, s'ils paraissent légitimes au parquet où le procureur définit la politique pénale, suscitent plus de résistances chez les magistrats du siège, qu'il s'agisse des barèmes de pension alimentaire ou d'indemnisation des préjudices corporels⁷⁰ ; les juges des enfants se montrent aussi très réticents (Mouhanna et Bastard, 2009)⁷¹.

Le barème des pensions alimentaires permet d'établir le montant des pensions dues en tenant compte du nombre d'enfants, de leur âge, de celui des parents, et du revenu de chaque conjoint. Son institution est née de la convergence de plusieurs préoccupations. Les jurisprudences diffèrent entre tribunaux et au sein des chambres d'une même cour. Ce manque de cohérence est source d'incompréhension pour les justiciables. Les associations de pères et de mères, qui s'interrogeaient sur les disparités constatées, perçues comme des disparités de traitement, réclamaient une plus grande transparence. De plus, certains magistrats français adaptaient les barèmes d'autres pays (Belgique, Suisse, certains *Länder* allemands, États-Unis, Grande-Bretagne) pour prendre leurs décisions.

Un juge au TGI de Toulouse, après s'être renseigné sur les expériences étrangères, leurs fondements économiques, juridiques et théoriques, avait constitué un logiciel de calcul, testé plusieurs barèmes sur Excel et les avait expérimentés dans son activité. Un groupe de travail qui réunit des praticiens et des universitaires se réunit en 2008-2009, suite à la rencontre fortuite, par ce magistrat, de la cheffe de bureau du droit de la famille à la Chancellerie, lors d'une formation. Il

⁷⁰ Un dispositif normatif complexe encadre le principe de réparation intégrale. Cette classification, très précise et utilisée depuis longtemps, n'a rien d'obligatoire. La douleur est classifiée de très, très léger à extrêmement grave sur une échelle allant de 1 à 7 : « Le médecin peut considérer que la douleur relève du niveau 4 et le juge du niveau 7. Et c'est valable juridiquement. » (prov-I, JAF et juge civil)

⁷¹ Pour une analyse approfondie des divers types de barèmes, cf. Sayn (2014) et concernant les barèmes de pension alimentaire (Biland, 2019, chapitre 5 ; Biland *et al.*, 2017).

reprend la réflexion engagée par la Chancellerie, s'appuie sur les travaux antérieurs, les expériences menées à l'étranger et sur les travaux de l'INSEE relatifs au coût de l'enfant. Un accord est rapidement trouvé. Le barème est ensuite expérimenté au sein de la cour d'appel où l'accueil par les juges et les avocats est d'abord mitigé. Depuis, la circulaire du 12 avril 2010 a entériné une « table de référence permettant la fixation de la contribution à l'entretien et à l'éducation des enfants sous forme de pension alimentaire ».

Les juges craignent une réduction de leur pouvoir, même si les barèmes sont indicatifs. Cette opposition s'appuie aussi sur le principe selon lequel une décision judiciaire est rendue à l'issue d'un débat contradictoire, et personnalisée :

« Ma présidente de chambre famille a voulu qu'on applique les barèmes de pension alimentaire. Elle a essayé de nous vendre le truc, que c'était plus équitable [...] ; c'est plus égalitaire, mais ce n'est pas plus équitable. Car l'équité, c'est l'adaptation au particulier [...] *Nous, on a opposé une vive résistance, tous les juges de base qu'on appelle les magistrats de second grade. Et là, cela touche vraiment à la rationalité juridique.* Pourquoi c'est scandaleux d'appliquer un barème ? Car la décision d'un juge [...] se prend à l'issue d'un débat contradictoire, au vu d'arguments précis auquel il faut répondre le plus précisément possible et au vu de pièces et de situations particulières. Donc on ne va pas prendre une décision de principe en réunion, hors contradictoire, hors présence des avocats... C'est vraiment le contraire d'un jugement !! » (Prov-I, JAF - 2010)

Les avocats s'inquiètent aussi du fait que les parties se passent de leurs services, puisque le barème leur permet de parvenir à un accord. Son promoteur a fait selon ses termes de la « diplomatie » pour leur expliquer que disposer d'une référence était un outil dans la conciliation et leur rôle de conseil. Selon des magistrats plus critiques, « c'est un fantasme d'imaginer qu'on est dans un marché où il faut que tout soit parfaitement visible et lisible pour que chacun puisse élaborer des stratégies hyper rationnelles » (*ibid.*).

Pour d'autres magistrats au contraire, il serait nécessaire de développer d'autres tables de calcul sur Excel pour la réparation des préjudices corporels, pour la liquidation des régimes matrimoniaux ou des successions, afin de gagner du temps et d'éviter des erreurs.

Comme pour les trames, les usages des barèmes sont différenciés depuis le refus de s'en servir jusqu'à l'usage systématique afin de fixer une pension alimentaire en 5 minutes, en passant par le recours « modulé » :

« Les trames et les barèmes sont utilisés de manière modulée par la seule présidente de chambre. Mais c'est *peut-être appliqué plus mécaniquement* dans les grandes juridictions [...] Moi, je regarde toutes les pièces, je laisse reposer quelques jours, puis je reviens dessus, j'essaie d'imaginer comment, moi, je pourrais vivre avec 200 euros par mois... Forcément, si un magistrat doit en traiter 15 par jour, il va plus vite ! » (prov-I, JAF - 2010)

« On fixe un montant et on se réfère ensuite au barème pour voir si on n'en est pas trop éloigné, de manière à un peu harmoniser. » (prov-D, vice-présidente, JAF - 2011)

À côté de ces instruments développés par les magistrats, d'autres outils sont conçus par la Chancellerie avec le souci d'accélérer les délais.

3.2. La dématérialisation des échanges avec les avocats et services enquêteurs

La Chancellerie compte sur la dématérialisation pour faciliter les échanges avec le barreau et les services d'enquête. La transmission du dossier, notamment des copies des actes de procédures, par voie dématérialisée, repose sur l'articulation du réseau justice et du réseau avocats.

Le préalable réside dans la numérisation des plaintes et des éléments de procédure. Dans certaines juridictions, la numérisation ne concerne pas seulement l'instruction. Face à la masse des

plaintes contre X, la directrice de greffe du TGI de prov-C a fait numériser ces derniers. Cela allège le travail du bureau d'ordre, qui saisit quelques données sur l'application Cassiopée. Mais lors de la recherche de précédents, les professionnels ont accès à l'intégralité de ces plaintes sans se rendre aux archives.

Les chefs de juridiction en attendent des gains de productivité très importants pour les contentieux où les délais, définis par la loi, sont très courts, et pour la mise en état de certaines procédures. En matière de rétention administrative par exemple, la procédure arrive avant la personne déférée, permettant aux magistrats et avocats d'en prendre connaissance. Pour les procédures les moins complexes et les plus courtes, magistrats et directeurs de greffe en observent les effets bénéfiques dans les échanges avec les services enquêteurs, alors que la communication des plaintes par mail posait problème, en raison de l'incomplétude des dossiers, de l'absence de signature, des photos et des annexes, et des envois en double par voie électronique et en version papier conduisant parfois à un double enregistrement des procédures par le greffe.

En 2010-2012, les principaux points d'achoppement résident dans certaines contraintes techniques : peu d'avocats et de commissariats de police équipés ; un seul appareil de numérisation par juridiction qui limitait la production à ce que peut effectuer une personne à temps plein. De plus, pour les dossiers très longs, magistrats et avocats peinent à en prendre connaissance sur écran :

« La majorité des juges continuent de faire comme au bon vieux temps. [...] Soit cela peut être générationnel, soit ce sont des questions d'approche de l'informatique. Ou alors, quelquefois, c'est parce qu'on considère qu'*un juge, c'est noble. Un juge, ça ne travaille pas dans ces conditions.* » (RP-A, directeur de greffe - 2010)

Enfin et surtout, en 2010-2012, les plus hautes instances judiciaires n'avaient confirmé la validité juridique des procédures transmises électroniquement qu'en matière civile.

La réforme de 2019 introduit la possibilité, mais pas l'obligation, de déposer une plainte et de se constituer partie civile par voie électronique, tandis que la possibilité de suivre l'avancement du traitement judiciaire du dossier *via* internet est annoncé pour 2020.

Ces instruments qui reposent pour l'essentiel sur l'informatique et les nouvelles technologies de la communication modifient le travail des magistrats et fonctionnaires, tout en accélérant le traitement des dossiers. Certains ne concernent pas seulement les aspects formels administratifs ou gestionnaires, mais relèvent de la dimension juridictionnelle du travail du magistrat. En raison des interdépendances fortes entre les actions des diverses parties prenantes à un procès, l'attention porte aussi sur la sensibilisation des partenaires de la justice.

4. Réduire les jeux avec le temps des parties et avocats

Du point de vue de la sociologie des organisations, réduire les temporalités judiciaires ne peut être le seul fait des magistrats et des fonctionnaires de justice. Compte tenu de l'interdépendance très forte entre l'action de ces derniers, celle des services de police et de gendarmerie en amont, des avocats et des parties en aval, l'ensemble des acteurs intervenant à un moment ou à un autre de la « chaîne » judiciaire doivent être sensibilisés aux impératifs d'une meilleure gestion du temps. Comme la maîtrise du temps ou la capacité de faire attendre par des moyens dilatoires sont aussi une source et un enjeu de pouvoir entre les parties prenantes de l'enquête et du procès (Bessin, 1998), les magistrats notent le paradoxe de faire reposer sur eux les exigences en matière de délai. À leurs côtés, l'avocat est un personnage central dans la conduite du procès. Au civil, les rapports entre le tribunal et les avocats, comme l'attitude des parties, sont cruciaux. Pour les chefs de juridiction, la difficulté réside dans la capacité à réduire les jeux et stratégies autour du temps des parties et partenaires de justice sans contraindre trop la juridiction.

a. Favoriser un rôle plus actif des parties

Traditionnellement, au civil, le procès est la chose des parties. Certains magistrats répugnent à leur « forcer la main », par exemple en fixant des délais pour conclure, au motif que l'exigence de maîtrise du temps est liée à l'évaluation des tribunaux « *sur le taux d'évacuation des affaires. C'est donc une question de production* » (prov-C, JAF - 2011).

Or, les rapports aux temps des avocats peuvent être variables, selon leur mode d'organisation et leurs propres contraintes de gestion. Au moins deux logiques, celles de l'artisan par contraste avec les gros cabinets, peuvent être identifiées. Dans le premier cas, les avocats peuvent accepter toutes les affaires pour lesquelles ils sont sollicités, et faire patienter leurs clients ; plus un dossier tarderait, plus un avocat serait susceptible de demander des honoraires. Dans le second cas, la sensibilité à un traitement plus rapide des dossiers peut être plus forte :

« Les cabinets peuvent être sur deux logiques différentes au plan économique. Soit la logique de l'artisan qui, comme le plombier, va commencer de nombreux chantiers et les étaler dans le temps [... pour ne pas] être trop soumis aux vicissitudes. [...] D'autres cabinets, peut-être les plus grands, veulent aller beaucoup plus vite. Ils ont des frais de structure plus importants. Les mieux gérés vont dire qu'un dossier qui dure trop longtemps leur coûte. » (prov-C, JAF - 2011)

« *L'agenda de l'avocat est souvent tenu par le juge !* » Quand on les convoque, ils disent : « Demain, il faut que je pense à faire ça », alors que le délai, c'était pour l'avoir fait. [...] *La seule solution, malheureusement, c'est d'adopter des attitudes rigoureuses, avec des sanctions.* [...] L'avocat est un peu comme Janus. Il a besoin de temps et, en même temps, il subit les « outrages » de son confrère opposé et les difficultés que lui pose la juridiction. Globalement, il est quand même intéressé [à la réduction de certains délais]. » (Prov-E, président - 2010)

Comme le souligne M. Bessin (1998), selon les magistrats, « dans le cadre de l'exercice libéral, le temps c'est aussi de l'argent [...] Si les avocats subissent le pouvoir symbolique des juges qui les font attendre toute une matinée pour une audience, ils en récupèrent un avantage économique. C'est donc finalement le justiciable qui se trouve dominé [...] La dimension économique de la relation entre l'avocat et son client est dans ce cas au principe de ce qui oppose leur temporalité ».

En matière familiale notamment, l'attitude du défendeur est déterminante dans la dynamique du procès. Or en France, il n'existe pas de procédure permettant de prendre des décisions sauf désaccord du défendeur, où le juge statue sur la demande et sa décision acquiert force de loi si le défendeur ne réagit pas dans un délai déterminé par la loi, contrairement aux jugements Nisi, aux États-Unis par exemple. De plus, l'échange des pièces qu'implique le débat contradictoire prend du temps selon la réactivité des parties et de leurs avocats. Or, dans certaines affaires civiles, le législateur a donné 30 mois aux parties avant qu'une affaire puisse être déclarée caduque, ce qui limite les pouvoirs d'incitation du juge.

L'efficacité de l'audience dépend du juge selon sa capacité à canaliser les débats, mais aussi du comportement des parties et de leur conseil : présence à l'audience, attitude conciliante ou non. Le juge dispose de différents moyens pour accélérer la procédure : donner un délai pour remettre les conclusions, enjoindre les avocats à conclure, menacer de clôturer l'affaire à telle date, voire ordonner la clôture et fixer l'audience ou rédiger une ordonnance de clôture. Enfin, le juge peut enlever une affaire du rôle ; cette décision est souvent pensée comme une sanction à l'égard des parties ou de leurs représentants en raison de leur manque de diligence. Pour cette raison, différentes réformes procédurales, comme pour l'appel, ont imposé des délais pour présenter des pièces et conclure.

b. Conclure des protocoles avec les partenaires de la justice, tout en préservant des marges de manœuvre

Au niveau de la juridiction, différents dispositifs incitent les partenaires de l'institution judiciaire à prendre leur responsabilité.

Bien que les renvois allongent la durée des procédures, les juridictions ne formalisent pas toujours des engagements avec les avocats. D'une part, ceux qui plaident n'appartiennent pas nécessairement au barreau de la juridiction, notamment en région parisienne. De plus, les avocats contestent parfois la légitimité de dispositions visant à restreindre leur autonomie. D'autre part, les accords consistent en des engagements réciproques ; par exemple, l'acceptation d'un seul renvoi par affaire va souvent de pair avec le fait de rendre dans les temps les délibérés. Ils peuvent être contraignants pour les juridictions à la merci d'absences imprévues et parfois durables de certains personnels ; certains chefs de juridiction préfèrent instaurer un dialogue tous les trimestres sans engagement écrit avec les avocats et le Conseil de l'Ordre. Enfin, même si les partenaires concluent un protocole, sa persistance peut rester précaire, liée au maintien de bonnes relations entre les représentants des partenaires avec le risque d'une perte de mémoire des raisons qui avaient conduit à faire ces choix, en cas de départ des initiateurs du projet. À Prov-E, certains protocoles écrits sont très détaillés, comme en matière de communication électronique ; d'autres comportent des engagements ou recommandations. Les domaines couverts sont aussi très variés, de la normalisation des dossiers d'aide juridictionnelle afin d'accélérer leur traitement à l'instauration d'une mise en état à propos de la réparation des préjudices civils à l'occasion des procédures pénales : « *On essaie de contractualiser beaucoup les manières de faire* [...] Mais] l'obligation de résultat est rarement invoquée et tout cela reste du domaine de l'obligation de moyens » (Prov-E, président - 2010). Ces réunions et protocoles visent à responsabiliser les avocats vis-à-vis des délais de procédures, pour ce qui relève de leur compétence.

Les accords avec les services de police et de gendarmerie, et l'Administration pénitentiaire sont moins souvent évoqués en entretien. Peut-être parce que la fréquence des relations entre les magistrats du Parquet, les policiers et les gendarmes à l'occasion du TTR conduit à une meilleure connaissance de la politique pénale et des priorités définies par le procureur. Peut-être aussi que dans ces services hiérarchisés, l'application d'un protocole pose moins de difficultés. Ces accords requièrent une bonne entente entre les responsables de ces services et les chefs de juridiction et leurs adjoints. Ils impliquent parfois de réaliser des expérimentations et d'en valoriser les apports, afin de convaincre les policiers et gendarmes de changer leurs habitudes de travail. Toutefois, l'adhésion est facilitée par la conviction que toutes les parties ont à gagner à identifier des contentieux prioritaires, traités dans les plus brefs délais par tous, afin d'accroître la probabilité de poursuites.

Je prendrai ici pour exemple l'établissement d'un protocole spécifique pour le traitement de contentieux en maison d'arrêt à RP-A, qui vont de l'incivilité jusqu'aux violences. C'est un contentieux « quantitatif assez important et politiquement difficile, parce que, quand il s'agit de violences sur les agents de l'Administration pénitentiaire, ils peuvent bénéficier d'une assistance judiciaire » (RP-A, procureur adjoint 1 - 2010). Or, les violences sont punies d'une sanction disciplinaire ; puis une fois cette peine purgée, pour des raisons de maintien de l'ordre, le détenu impliqué dans une affaire grave est transféré dans d'autres établissements, ce qui complique l'enquête :

« Il faut retrouver la trace du détenu. [...] Comme cela échappe à notre compétence, on transmet aux services locaux de police, et le dossier prend son tour ; en moyenne quatre à cinq mois. Dans ces

quatre à cinq mois, ou le détenu a été libéré, ou il est reparti ailleurs... On peut passer une année, ce n'est pas rare, à courir derrière. » (RP-A, procureur - 2010)

Le commissaire de police, la direction locale de l'Administration pénitentiaire et le procureur ont distingué des contentieux prioritaires, objets de poursuites et d'enquête comme les violences sur les agents de l'Administration pénitentiaire qui portent plainte, tandis que cette dernière traite seule les autres : les téléphones portables et les stupéfiants font l'objet de sanctions administratives, tandis que les délits prioritaires ou reconnus et établis en flagrant délit font « l'objet d'un déferrement sans garde à vue ». Magistrats, policiers et personnels pénitentiaires en attendent une réduction du délai entre la commission des faits, le jugement et l'exécution de la peine ; l'évitement de trop nombreux classements sans suite qui surchargent le parquet et le bureau d'ordre ; et une plus grande motivation des officiers de police judiciaire et des magistrats du parquet, assurés que les dossiers sur lesquels ils enquêtent ont une probabilité beaucoup plus grande d'aboutir à des poursuites. Les résistances viennent plutôt des magistrats du siège, qui craignent que la rapidité de traitement des dossiers s'effectue au détriment de sa qualité. Le parquet le conteste au motif que la célérité n'exclut pas une intervention judiciaire pertinente. L'obtention de résultats satisfaisants contribue à sa légitimité et à l'adhésion des policiers et gendarmes. Par exemple, une bagarre générale, impliquant quarante détenus a été traitée en deux mois et demi, alors que d'ordinaire elle l'aurait été en deux ans.

Dans différentes juridictions, plusieurs accords portent sur les conditions de la dématérialisation de la procédure pénale et les modalités de transfert des pièces.

En conclusion, la préoccupation à l'égard des délais judiciaires et l'exigence de célérité transforment les professions judiciaires, bien qu'avec une intensité variable. Les modifications sont très marquées concernant le parquet. La politique pénale définie par le procureur est indexée sur les capacités de traitement de la juridiction et réajustée en cas d'engorgement. La diversification des modes de poursuite permet de donner une réponse systématique, mais graduée. La priorité accordée au traitement en temps réel contribue à l'accélération des flux. La principale réserve repose sur la dépendance forte des parquetiers à l'égard des informations fournies par les officiers de police judiciaire sur la base desquelles les poursuites sont ordonnées (cf. ci-dessous). Les changements dans l'activité professionnelle des magistrats du siège sont moins visibles, sauf pour les contentieux où les délais légaux sont très courts. Les pouvoirs du président sont plus limités que ceux du procureur, compte tenu de l'indépendance des magistrats du siège, sauf carence notoire relevant de sanctions disciplinaires. Cependant, sa capacité d'impulsion se manifeste par les priorités qu'il fixe dans les affectations par service et les objectifs qu'il leur attribue (cf. chapitre 3).

Les réorganisations témoignent de tentatives de rationalisation à différents niveaux (juridictions, services, cabinet et travail individuel) ; à toutes les étapes de la procédure, et plus seulement les plus administratives ; et auprès des partenaires de justice. Dans les procédures courtes surtout (rétention administrative, comparutions immédiates), on observe le passage d'une perception et d'une « organisation séquentielle de l'activité [...] à la simultanéité des opérations » (Bessin, 1999, p. 8). Des séquences autrefois distinctes se superposent, comme les temps des enquêtes policières, sociales et de l'examen des dossiers par les magistrats du parquet et du siège, et les avocats dans un temps beaucoup plus ramassé ; ou quand la date de l'audience est fixée dès réception du dossier, avant son examen approfondi par le juge. Différents instruments manifestent un souci de standardisation qui participe à l'accélération des temps judiciaires : par le recours à certains principes juridiques, l'aide à la rédaction et à la motivation des jugements, parfois au détriment des circonstances précises, du débat contradictoire et des plaidoiries. Les magistrats du

siège conservent une forte autonomie d'action, même si certains progiciels la restreignent quant à ce qui fait le cœur du métier : la rédaction des jugements.

III. Des moyens d'action très contraints au greffe

La mission essentielle des directeurs de greffe et des greffiers en chef est d'organiser les services, en définissant les objectifs et priorités individuels et collectifs. Leur contribution est donc essentielle concernant l'accélération des temps judiciaires. Cette section compare les TGI de RP-A et Prov-E, tout en mobilisant des expériences menées dans d'autres greffes. Certaines contraintes organisationnelles, qui se retrouvent dans plusieurs greffes de TGI, occasionnent des ralentissements ou engorgements.

1. Des contraintes organisationnelles structurantes : sous-effectif chronique et organisation dépendante des compétences individuelles

RP-A et prov-E diffèrent par leur localisation, en région parisienne ou en province, et le fait que RP-A compte un centre de rétention administrative sur son ressort. Les effectifs des greffes (110 et 70), et le taux d'encadrement par des fonctionnaires de catégorie A (6 et 2) sont très contrastés : le sous-encadrement se fait fortement sentir à Prov-E, où la directrice de greffe est régulièrement interrompue dans son travail pour traiter le moindre problème en l'absence d'intermédiaires. Or, la difficulté à prendre du recul vis-à-vis de la gestion quotidienne de la juridiction a un impact sur la capacité à réaliser des états des lieux des services et à concevoir des réorganisations.

Plusieurs contraintes organisationnelles sont communes. Le greffe connaît un sous-effectif chronique reconnu par la Chancellerie et de nombreux rapports de l'Assemblée nationale, du Sénat ou de la Cour des comptes, accru par la généralisation des « 35 heures » aux greffiers. Comme le *ratio* entre le nombre de greffes et celui des magistrats diminue, le greffe travaille souvent à flux tendu ; alors que la proportion est en principe de deux fonctionnaires par poste de magistrat, elle est d'1,9 à RP-A ; le déficit en fonctionnaires ralentit le travail des juridictions, notamment concernant le traitement du courrier ou la notification des décisions. De plus, le greffe est confronté à d'importants forts mouvements de personnels, surtout les catégories B. À RP-A, chaque année, la moitié des juges et des greffiers sont nouveaux, parmi lesquels une majorité de « sorties d'école » qui ont encore besoin de se former par l'expérience. À prov-E, un cinquième des greffiers sortent de formation. Les personnels qui ont plus d'ancienneté, ne connaissent pas toujours les logiciels utilisés ou peuvent avoir de l'expérience dans d'autres services que ceux où ils sont affectés ; certains agents ne sont donc pas opérationnels immédiatement et leurs collègues consacrent du temps à leur formation en interne. De plus, les arrivées s'échelonnent presque à tout moment de l'année. Le taux d'absence est assez élevé : entre 10 et 45% selon les mois à Prov-E, en incluant les congés ; un chiffre beaucoup plus élevé à RP-A, où deux des trois greffières en chef sont ou ont été en arrêt maladie en raison de leur stress. Or, la plupart des congés de longue durée (maladie ou maternité) ne sont pas remplacés. Une autre incohérence organisationnelle est source de tensions : le planning des audiences est souvent fixé dès septembre, au moins pour les six premiers mois quand le nombre de juges et de greffiers placés n'est connu que début décembre ; cela implique souvent d'augmenter la charge de travail de chaque magistrat, afin d'éviter la suppression d'audiences.

En outre, l'organisation est très dépendante des personnes, c'est-à-dire de leur spécialisation, de leur capacité de travail inégale du fait de leur expérience et de leur compétence effective, ainsi que de la relation de confiance qui s'établit avec le directeur ou le chef de greffe en termes de fiabilité et de présence :

« Beaucoup de fonctionnaires sont devenus pratiquement irremplaçables. J'essaie de combattre ça. Par exemple, l'informaticien nous tient vraiment parce que personne n'est capable de faire ce qu'il fait. » (RP-A, directeur de greffe - 2010)

Ceux qui sont affectés de longue date dans la juridiction contrôlent des zones d'incertitude, par exemple en matière informatique, qui leur permettent de tenir tête à leur hiérarchie nouvellement arrivée, et moins expérimentée concernant les greffières en chef.

Les absences impliquent de réadapter en permanence la répartition des personnels dans les services. Directeur et chefs de greffe sont unanimes quant à la systématique des imprévus quotidiens à gérer. Dans quatre juridictions, à chacune de mes venues, j'ai observé les effets désorganisateur liés à l'absence imprévue d'un fonctionnaire à certains postes-clés où la personne exerce seule la fonction : tri du courrier adressé au parquet pénal, tenue d'une audience ou assistance du substitut de permanence au service de traitement en temps réel... Les directeurs de greffe ou greffiers en chef sont contraints de « gérer la pénurie », en réalisant des mouvements successifs de personnel :

« [Par exemple] une dame qui était au service de l'audiencement a été hospitalisée pour quatre mois. On prélève 80% de temps de travail à l'exécution des peines, parce que c'est là qu'est l'agent compétent [...] À la CRPC, on prélève un agent à 70 %. On va donc rechercher un autre fonctionnaire pour combler à 45 %. *L'opération tiroir touche quatre services. On étale la pénurie sur plusieurs. Cela permet de renforcer avec les gens aptes.* Pourquoi ne pas prendre le dernier de la chaîne pour le mettre à l'audiencement ? [...] Il faut quelqu'un qui sache tout de suite. Je le prends donc là où il est. » (*ibid.*)

Pour faire face à ces imprévus, à Prov-E, la directrice des greffes a désigné trois « greffiers volants » qui aident tel ou tel service en fonction des besoins pendant plusieurs jours ou semaines ; l'une d'elles est affectée chaque matin à un poste vacant, après l'inventaire des absences. À Prov-C, il y a un « tableau de remplacement » : à tour de rôle, chaque jour, un greffier sait qu'il peut être sollicité si l'un de ses collègues est absent afin que les audiences aient lieu. À RP-A, les greffières en chef doivent presque journalièrement réaffecter certains agents pour réaliser les tâches essentielles. Le premier mode d'organisation implique de disposer d'agents aux compétences étendues et immédiatement opérationnels pour effectuer des tâches très variées ; malgré la certitude d'être très utiles et appréciés, certains greffiers volants ont l'impression de servir de « bouche trou ».

Ces réorganisations suscitent parfois des résistances (Hibou, 2012 ; Lascoumes et Le Bourhis, 2014), depuis le manque de zèle et l'expression orale ou écrite d'un mécontentement jusqu'au refus de certains fonctionnaires de faire le travail demandé par leur hiérarchie (par exemple, relire les jugements avant telle date), de renseigner les tableaux statistiques sous prétexte d'une surcharge de travail ou d'accepter des horaires plus tardifs, en passant par la participation à des mouvements de grève et à des manifestations pour protester contre le manque de moyens, parfois prolongée par des affiches collées dans leur bureau ou sur la porte de celui-ci. À RP-A, le directeur de greffe doit user de persuasion, de coercition si nécessaire, au-delà de la prise en compte de fait dans les évaluations annuelles, en rappelant à l'ordre les agents par courrier ou convocation, voire en menaçant d'une sanction disciplinaire :

« Untel. Trois semaines pour lui faire comprendre qu'il ne respecte pas les objectifs de travail qu'on lui a donnés. « vous ne faites pas ce que vous pouvez parce que d'autres font mieux, *je l'ai calculé.* » » (RP-A, directeur de greffe - 2010)

Les résistances peuvent être individuelles et collectives, au niveau d'un bureau ou d'un service ; le fait de fonctionnaires jeunes ou anciens, arrivés récemment ou pas. Elles reposent notamment sur le refus d'être contrôlés dans leur travail, parfois au motif qu'un tel contrôle ne s'applique pas aux magistrats.

D'autres directeurs de greffe dégagent des marges d'action en développant, par le biais des stages, une politique active de ressources humaines en amont en incitant à demander là son affectation ; au quotidien par la motivation des équipes en tenant compte des goûts et des attentes des personnels dans les affectations ; par l'exemplarité des supérieurs hiérarchiques en matière d'horaires et d'investissement dans le travail, et par le contrôle de l'absentéisme en insistant sur la solidarité entre collègues, l'impact sur le collectif de travail, et en agissant si nécessaire de manière coercitive :

« Il n'y a que 2 % d'absentéisme, alors que les autres juridictions en ont 5 %. Il y a deux choses. Si quelqu'un a tendance à renouveler des congés maladie qui ne semblent pas corrects, je suis capable d'appeler le médecin. Je dis à ses collègues : « Quand elle n'est pas là, vous prenez le travail et ce n'est pas normal. Elle est payée. » Je dis à la personne : « Je suis contribuable. Je ne vais pas vous payer à ne rien faire. Vous revenez, sinon vous avez un contrôle médical. Si vous n'êtes pas content de travailler ici, vous me dites ce qui ne va pas, ce que vous voudriez faire. Mais *on s'engage ensemble*. » Quand ils arrivent, je leur dis : « Ce qui nous commande, c'est le travail. [...] Si vous avez un problème, vous venez me le dire. » [...] Je viens travailler, même si j'ai une maladie très grave. C'est un modèle. [...] *Je fais en sorte de motiver mes moyens humains pour qu'ils travaillent de manière équitable [...] Nous sommes au service du public [...] S'il y a un déstockage parce qu'une activité a été oubliée dans un coin, on va le faire ensemble.* » (prov-C, directrice du greffe)

Les contraintes organisationnelles et professionnelles auxquelles les responsables du greffe se heurtent, limitent les marges de manœuvre quant aux possibilités de réorganisation.

2. Les moyens d'action du greffe : priorité au courrier et gestion différenciée des délais

Les mêmes services sont identifiés comme prioritaires : de manière transversale, le traitement du courrier ; en matière civile, les affaires familiales ; au pénal, le bureau d'ordre, l'audiencement et le traitement en temps réel. Outre les délais de convocation et de notification abordés ci-dessus, l'amélioration des délais passe par le traitement prioritaire du courrier.

Le traitement rapide du courrier dès son arrivée conditionne les délais dans lesquels les magistrats interviennent, puisque les périodes sans action sur les dossiers constituent des temps morts :

« Nous sommes sur un nouveau système au bureau d'ordre : ils enregistrent au jour le jour. Sauf que, pour arriver à ça, on a gelé des procédures. Ce qui n'est pas traité, c'est les mois d'août, de septembre et d'octobre 2009. Ils sont dans des bureaux, en piles. J'ai du courrier d'août qui m'a été donné hier [le 31 mars]. Pour ce délai, je n'ai rien pu faire. » (Prov-G, magistrat du parquet, mineurs - 2010)

Observées dans quatre des juridictions étudiées, les réorganisations, portant sur le tri du courrier et le bureau d'ordre, ont le plus souvent accompagné la mise en place du logiciel Cassiopée. En effet, la Chancellerie a incité les juridictions à enregistrer le courrier au jour le jour ; à « verticaliser » le traitement des procédures⁷², à créer des pôles communs audiencement/greffes correctionnels, application des peines. Les réorganisations prennent néanmoins des formes diverses.

⁷² E. Blanc définit en ces termes la « verticalisation du parquet » dans un rapport d'information de l'Assemblée nationale pour le compte de la commission des lois (2011 à propos de la recommandation 14) : « Le projet Cassiopée est un logiciel beaucoup plus exigeant et rigoureux dans l'enregistrement des données en raison de la logique de chaîne sur laquelle il est construit. La réduction du risque d'erreurs et la fluidité de la chaîne pénale exigent par conséquent que le nombre d'intervenants soit diminué. Il faut pour ce faire que les agents aient une plus grande maîtrise du processus de

À Prov-E, les changements reposent sur le principe suivant : recentrer chacun sur une mission principale, déclinée en distinguant les dossiers à traiter le jour même et ceux qui peuvent attendre. Greffiers et adjoints administratifs se sont réappropriés ce principe, quel que soit leur niveau de responsabilité. Une seule personne à temps plein traite le courrier et en assure un pré-tri fin par type de procédures ou/et de contentieux ; il identifie les urgences et transfère aux magistrats et fonctionnaires concernés les pièces transmises pour des audiences dans les trois jours qui suivent, afin de limiter les renvois. La même personne s'occupe ensuite du tri des classements sans suite : entre les auteurs inconnus qui sont archivés sans être enregistrés faute de personnel et ceux qui sont enregistrés systématiquement pour les escroqueries, certains faits graves accompagnés d'indices matériels, comme du sang, puisque ces affaires pourraient être résolues en cas de nouvelles infractions. De leur côté, le bureau d'ordre et le service de l'audiencement ont été réorganisés, puisque l'application Cassiopée limite les saisies de données nouvelles par le deuxième. Enfin, aux affaires familiales, un accueil a été institué plusieurs jours par semaine, pour renseigner les justiciables sur l'avancement de leur procédure, et sur l'accès à l'aide juridictionnelle.

À RP-A, pour réduire le stock des courriers et réquisitions au bureau d'ordre, où le délai de traitement atteignait sept mois, la greffière en chef a instauré un renfort par les collègues d'autres services, qui y travaillent une ou deux demi-journée par semaine, et à qui un objectif en nombre de dossiers à traiter par jour et par agent a été assigné. L'objectif était d'apurer le retard en quatre mois ; il a été réduit à 2 mois dans cet intervalle (le retard est passé de 18 000 procédures à 2 500) et le directeur a poursuivi l'opération.

À prov-C, en janvier 2011, la directrice de greffe a supprimé le pré-enregistrement préalable à l'orientation vers les parquetiers, afin d'éviter les saisines multiples. Quand la plainte arrive, le courrier est adressé au parquetier concerné sans être enregistré. Quand ce dernier a répondu, le fonctionnaire saisit l'intégralité de la plainte, y compris la réponse du parquetier. La définition de priorités va de pair avec le renoncement à certaines tâches, faute de personnel : dans certaines juridictions, il a été décidé de ne pas envoyer d'avis aux victimes concernant les classements sans suite et sa motivation dans le cas des agressions sexuelles, malgré l'obligation légale (à prov-G, prov-C).

Outre les priorités données à chaque service, la mise en œuvre d'organisations stables et relativement durables constitue un enjeu majeur pour les directeurs de greffe et greffiers en chef.

3. Des réorganisations au gré des contraintes plus que par anticipation ?

Compte tenu des délais d'audiencement dans les juridictions, les effets d'une réorganisation consécutive au repérage d'un problème ou à un imprévu se font sentir tardivement. Un chef de juridiction compare ce temps de latence à celui d'un paquebot ou pétrolier, poursuivant la métaphore du transport que ses collègues du parquet faisaient avec le transport ferroviaire :

« [Un tribunal] C'est une sorte de grand paquebot. Quand vous freinez, c'est de l'ordre d'une trentaine de kilomètres pour qu'un pétrolier lancé à pleine vitesse puisse s'arrêter. Au pénal, on a cinq ou six mois de délai pour la fixation des audiences. Cela ne permet pas de piloter de façon très fine. » (Prov-E, président - 2010)

La principale difficulté dans la gestion des greffes réside dans le fait de gérer la pénurie, qui consiste à « déshabiller Pierre pour habiller Paul » selon plusieurs directeurs de greffe (RP-A, prov-C, prov-F) :

saisie des données et puissent suivre un dossier dans son intégralité, à savoir de son enregistrement jusqu'au jugement. »

« Ces tableaux de bord internes, on a plutôt tendance à les utiliser quand il y a l'incendie, parce que, autrement, on n'a pas le temps. On fait du secours d'incendie en permanence ! [...] Il n'y a pas suffisamment de moyens pour anticiper les incendies. » (RP-A, directeur de greffe - 2010)

Ici, la comparaison avec la lutte contre les incendies des pompiers met en évidence des proximités quant au mode d'action dans l'urgence, et face à un enjeu vital. Hormis cette situation, portion congrue de l'activité des pompiers par contraste avec ce qui relève de « l'urgence sociale », la métaphore peut être filée au-delà : alors que les pompiers s'engagent souvent à titre bénévole, leur action s'insère de plus en plus dans des logiques gestionnaires qui remettent en cause leurs conditions de travail et ce qui font « l'esprit pompier », en restreignant les marges d'autonomie (Pudal, 2016, p. 92-93 ; Retière, 1994).

Pourtant, plusieurs directeurs de greffe soulignent l'importance d'anticiper les difficultés et surtout d'introduire des changements pérennes dans les organisations. Selon les juridictions, le retard accumulé, la capacité des chefs de juridiction et des directeurs de greffe à y faire face, et le degré d'anticipation sont très variables. Pour cette raison, et malgré les efforts de réorganisation de certains services, les directeurs de greffe ont plutôt l'impression que ce sont des changements à petits pas qui, cumulés, peuvent avoir un effet sur les délais.

4. Les transformations des métiers des magistrats et greffiers

La répartition des tâches entre magistrats et greffes varie selon les TGI, notamment selon l'importance de la pénurie en greffe. Mais dans toutes les juridictions, les magistrats prennent en charge une part du travail traditionnel des fonctionnaires, afin qu'ils se concentrent sur la spécificité de leur mission. La majorité des magistrats tapent leurs jugements et les substituts rédigent les courriers :

« Tous les courriers à victime, c'est moi qui les fais. Quand je fais un avis de classement sans suite, une ouverture d'information, une réquisition, c'est moi qui tape les courriers. [...] Les magistrats, au bout d'un moment, en ont ras-le-bol de faire le travail du greffe. Il faut avoir du temps pour décider et pas seulement pour taper, lécher les timbres. » (Prov-G, magistrat du parquet, mineurs – 2010)

De plus, dans certaines juridictions, le greffe n'est plus systématiquement présent aux côtés du magistrat lors des audiences civiles qui se déroulent dans le cabinet du magistrat en matière d'affaires familiales ou d'assistance éducative, sauf pour prendre acte des décisions les plus importantes, malgré l'obligation qui en est faite par la loi et le risque qu'un avocat soulève une nullité. C'est le cas à RP-A, à prov-E - mais pas à RP-B, à Prov-I... Certains juges souffrent de ne pas respecter la loi, compte tenu de leur mission d'application de la loi, et de la crainte que les parties contestent leur compte rendu :

« Les greffiers sont systématiquement présents à l'audience. Un avocat [de RP-B] a fait un appel et il a gagné. [...] Pour les auditions d'enfants, chez nous, il y a un greffier. Pour moi, c'est indispensable, puisqu'on peut mettre en doute le compte rendu d'une audition faite par le magistrat... Peut-être que je suis parano, mais en tant qu'homme, je préfère qu'il y ait un greffier. Ce n'est pas propre aux magistrats, il y a de plus en plus de remises en cause de certaines autorités. Par exemple, il y a deux semaines, une fille, au moment où je dictais mon compte rendu à la greffière, a dit : « Non ! Je n'ai pas dit ça ! » L'avocat et la greffière avaient noté ce que j'avais dit. [...] Vous voyez le problème s'il n'y a pas de greffier ! » (RP-B, JAF - 2010)

Les pratiques sont donc différenciées selon les tribunaux, le nombre de greffiers et l'acceptation ou non par les avocats d'une telle politique de juridiction.

Conjointement, on observe une diversification et parfois une spécialisation plus forte des fonctions du greffe. Certains chefs de juridiction et directeurs de greffe militent en ce sens. La Chancellerie a mis en place des groupes de travail sur les transformations du travail du greffe en 2009 et lors des réflexions sur la justice du XXI^e siècle. En 2009, il était proposé de distinguer : un

greffier de procédure responsable du respect de la procédure, ce qui correspond à sa fonction classique ; un assistant de justice chargé des recherches juridiques de jurisprudence ; des fonctionnaires chargés de l'accueil et de la dactylographie des convocations, notifications ; un greffier qui aide le juge dans la rédaction des décisions simples, qualifié de « greffier d'assistance renforcée du magistrat ». Le principe est que les juges se concentrent sur les affaires complexes où leur intervention est indispensable :

« Il y a une multitude de petits contentieux où le juge a très vite fait de dire oui ou non, ou un chiffre. Pourquoi demander à ce juge de passer un temps fou à résumer la procédure, à motiver sa décision, alors qu'un greffier un peu juriste le fera aussi bien ? J'ai en charge les audiences de référés ici. On a pas loin d'un tiers de demandes relatives à des expertises. [...] Mon greffier le fait automatiquement. Je ne statue que s'il y a une difficulté. Dans ce cas, je fais une petite motivation. » (RP-A, président - 2010)

Dans les juridictions observées, compte tenu de la pénurie de fonctionnaires, les magistrats assument des fonctions que le greffe exerçait, plus que ce dernier ne les décharge ! Certains directeurs de greffe considèrent que les magistrats en font déjà beaucoup, d'autres qu'ils pourraient se montrer plus solidaires vis-à-vis du greffe :

« Les magistrats font un maximum de choses, même parfois peut-être, du travail de greffe. [...] Ce n'est pas à eux de faire les convocations et les lettres recommandées. » (Prov-E, directrice de greffe - 2009)

« Si un greffier n'est pas là, [les magistrats] ne vont surtout pas saisir la procédure ce jour-là. Tant pis ! La boutique s'écroulera. Il y a quand même toujours une séparation extrêmement figée. [...] *Je ne vois pas le président dire à tous ses juges : « Vous allez faire comme ça ! » On va l'envoyer balader parce qu'on se réfugie derrière l'indépendance du juge. Cela n'a rien à voir ! C'est administratif. »* (RP-A, directeur de greffe - 2010)

Ces divergences d'appréciation sont liées à la qualité des relations entre magistrats et greffiers dans la juridiction, qui relèvent plus de la « lutte des classes » dans le TGI de banlieue selon l'expression de la directrice de greffe de Prov-E, alors qu'elles sont plus apaisées dans ce tribunal de province. La relative conflictualité constatée dans le premier est liée à la situation critique d'accumulation des stocks, comme le souligne un magistrat d'une autre juridiction :

« Il y a une telle pénurie de moyens qu'il peut y avoir des tensions. Par exemple, quand le procureur souhaite une audience supplémentaire pour résorber le retard et que le greffe refuse parce qu'il n'y a pas suffisamment de monde, le procureur exprime son mécontentement, quitte à pourrir l'ambiance ! » (prov-I, JAF - 2010)

Même si certaines tensions perdurent entre les professions de magistrats et de greffiers, liées au différentiel de prestige associés aux uns et aux autres, et aux sous-effectifs, la répartition des tâches entre magistrats et greffiers évolue au quotidien.

Des contraintes organisationnelles fortes entourent l'activité et le travail du greffe, notamment en raison de la pénurie de fonctionnaires. Elles tempèrent le mouvement d'accélération et réduisent l'autonomie de contrôle et d'action des greffiers et secrétaires administratifs. Dans les juridictions les plus exposées, l'organisation, très dépendante des personnels présents, de leurs compétences et de leur diligence, doit souvent être remaniée dès la moindre absence. De plus, certains services en aval sont submergés par les dossiers à enregistrer, ce qui implique de définir les procédures et actes à traiter prioritairement. Enfin, le suivi statistique de l'activité occupe une place croissante au greffe (chapitre 3). Que ce soit au siège, au parquet ou au greffe, « dans chaque site, le management mis en œuvre résulte de la conjonction de contraintes matérielles et humaines, de visions de ce que devrait être l'organisation idéale, et de la doctrine des managers, issue de leur culture [professionnelle] et de leur formation » (Bastard *et al.*, 2016, p. 24).

IV. La diversification et l'accélération des temps judiciaires, à quel prix ?

La diversification des modes de traitement des infractions et l'accélération relative des temps judiciaires produisent d'importants effets, pour certains non anticipés, relatifs à la redéfinition de l'échelle des sanctions, à la qualité de la justice ou à la dualisation du système judiciaire. Les prérogatives et les rapports de pouvoir entre le siège et le parquet, ainsi qu'entre le parquet et la police se trouvent redéfinis.

1. Les paradoxes de l'accélération. Productivité accrue et moindre célérité de la justice

La hausse de la productivité des magistrats qui résulte d'un changement du rapport au temps des magistrats et des efforts de rationalisation de la gestion des flux s'accompagne d'une moindre célérité de la justice civile et pénale en raison de l'accroissement plus important du nombre d'affaires traitées.

Concernant la justice pénale (Danet *et al.*, 2013), les chiffres présentés ci-dessous, sauf mention contraire, résultent du traitement quantitatif des dossiers de majeurs dont le délibéré a été rendu pendant la première quinzaine d'octobre en 2000, 2003, 2006 et 2009 dans les cinq juridictions étudiées dans le projet ANR coordonnée par J. Danet, soit un échantillon correspondant à 3,5 % des procédures chaque année. Le délai entre la commission d'un fait et le jugement s'est accru entre 2000 et 2009. Le pourcentage des affaires traitées entre 3 et 9 mois a augmenté de 34 % à 55 %, tandis que la part des affaires traitées en moins de 3 mois, principalement les comparutions immédiates, a été divisée par 2 (de 37 % à 17,5 %) ; celle des affaires traitées en plus de 9 mois reste inférieure à 30 %, ce qui reste raisonnable. Ces tendances s'observent pour l'ensemble des juridictions étudiées et des procédures hors comparution immédiate. S'il n'y a pas eu d'amélioration de la célérité, d'importants gains de productivité ont été réalisés compte tenu de l'augmentation du contentieux. Enfin, l'effet des modes de traitement sur ce délai est manifeste. 90 % des dossiers examinés en traitement en temps réel sont traités en moins de 9 mois. Pour les affaires transmises par courrier, le délai est supérieur à 9 mois dans deux tiers des cas, avec cette importante réserve qu'il ne s'agit pas des mêmes faits⁷³. Pour les comparutions immédiates, 80 % des affaires sont traitées dans le mois. À cette exception-près, le délai fait-jugement est presque toujours supérieur à 3 mois.

Les délais entre la saisine du parquet ou la décision d'orientation et le jugement s'allongent aussi au cours de la décennie 2000, de 70 jours pour le délai médian, du fait de l'accroissement du contentieux. Toutefois, un quart des dossiers est traité en moins de 3 mois, la moitié en 4 mois et les trois quarts en 5 mois. Les 10 % des dossiers traités les plus rapidement le sont en 38 jours en 2000, 51 en 2009 ; les 10 % les plus lentement le sont en 8 mois en 2000, 13 en 2009, tandis que la médiane est passée de 3 à 5 mois.

La diversification des procédures a donc « permis de faire prévaloir une logique de gestion des flux sur un risque d'inflation non contrôlée des stocks [... De plus,] en 10 ans, la justice pénale est parvenue à tenir globalement les deux objectifs qui lui étaient assignés : donner une réponse pénale à toute affaire poursuivable et graduer ces réponses en cas de réitération et de récidive » (Danet *et al.*, 2013, p. 291-292). Les gains de productivité, indéniables, permettent juste de préserver la « célérité, c'est-à-dire le *délai fait-jugement* et le *délai* [orientation-jugement] que l'institution [...] au prix de grands efforts d'adaptation » (*ibid.*, p. 294). Le risque est grand pour le parquet de se trouver complètement engorgé s'il n'est pas dessaisi d'une partie de ses charges. De

⁷³ Dans une des juridictions étudiées, il y a jusqu'à 7 mois de retard dans le traitement du courrier adressé au parquet.

plus, dans nombre de juridictions, ce sont désormais les personnels de l'application des peines qui sont débordés. Cette situation s'explique par l'élargissement des missions attribuées aux services d'insertion et de probation : le développement des aménagements de peines individualisés (libération conditionnelle, semi-liberté, travail d'intérêt général...), puis leur systématisation pour tous les prévenus condamnés à moins de deux ans de prison, sauf exception suite à la loi du 24 novembre 2009, en passant par la juridictionnalisation des peines par la loi du 15 juin 2000 ; le renforcement des dispositifs de suivi des condamnés pendant et à l'issue de leur peine (loi du 15 août 2014 sur la contrainte pénale, loi sur la rétention de sûreté du 25 février 2008) et la quasi-absence en pratique d'aménagement des peines dès l'audience. Pour cette raison, de nombreux acteurs judiciaires soulignent qu'il est difficile de faire plus et plus vite.

En matière civile, les délais moyens s'allongent, mais ils augmentent moins vite que le nombre d'affaires nouvelles en raison d'une hausse de la productivité des juges. En 2016, dans les cours d'appel, 25 % des affaires sont terminées au bout de 4 mois ; 50 % des affaires en 11 mois ; 75 % des affaires en 19 mois, avec un délai moyen de 12,7 mois avec 240 700 affaires terminées contre 4,5, 10 et 15,5 mois en 2009. En TGI, en 2016, un quart des affaires s'achèvent en 2 semaines, la moitié en 4 mois et les trois quarts en 8 mois et demi, pour un délai moyen de 7,4 mois avec 939 000 affaires terminées ; ceci traduit une réduction des délais courts⁷⁴, une stabilité pour la moitié des affaires et un allongement pour les affaires dont le temps de traitement est le plus long⁷⁵. Globalement, et en dépit des biais affectant la construction de cet indicateur (cf. chapitre 3), le nombre d'affaires civiles traitées par magistrat du siège incluant les procédures de fond et de référés augmente depuis 2006, en dépit de fluctuations annuelles et des ruptures constatées pour les TGI, sans doute liée en partie au changement de mode de décompte des EPTP affectés au civil (cf. tableau 6).

Tableau 6 - Nombre d'affaires civiles traitées par magistrat du siège (2006-16)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Cour d'appel	260	262	251	247	253	257	263	290	302	298	300
TGI	481	484	485	481	487	475	478	664	678	699	689
Mesures en matière d'assistance éducative	-	-	1317	1320	1370	1390	1467	1450	1483	1478	1519

Source : données sur l'année N présente dans le PAP N+1 (les effectifs affectés au civil, d'après les PAP, sont déterminés à partir du logiciel des ressources humaines de la Chancellerie IRHIS entre 2006 et 2012, puis à partir de déclaratifs jusqu'en 2017).

Cette accélération produit trois types d'effets contrastés sur les décisions judiciaires concernant : la graduation et le renforcement des sanctions ; la qualité de la justice ; l'aménagement, l'exécution et le sens des peines.

2. Une graduation des réponses pénales qui renforce les sanctions

À partir de la loi et de la circulaire du 16 mars 2004, la diversification va de pair avec une graduation des réponses pénales. Ce principe ne vise pas seulement à limiter la saisine du tribunal correctionnel, mais à « proposer de nouvelles approches de la sanction [...] ». Il s'agit de remédier aux classements sans suite pour opportunité, souvent associés à l'impunité, mais aussi au taux élevé

⁷⁴ Sans doute est-ce là un effet de l'augmentation du nombre d'affaires à traiter dans des délais légaux contraignants ; peut-être aussi la conséquence de la mise en place de circuits courts.

⁷⁵ Les décisions relatives à la protection des mineurs sont explicitement exclues en 2016, sans que cette précision figure dans les chiffres clés pour 2009.

d'inexécution des peines, notamment correctionnelles, qui fait perdre son sens et sa crédibilité à la décision de justice (d'Hauteville, 2002, p. 402) [...] L'évitement du tribunal correctionnel est d'abord un recentrage de sa saisine pour les affaires les plus graves, pour punir les individus ancrés dans la carrière délinquante, ou pour retrouver des garanties procédurales renforcées en cas de contestation de l'infraction ou de son imputation » (Grunvald, 2013, p. 105-106). Pour une infraction autrefois classée sans suite, l'échec d'une alternative aux poursuites peut conduire à la saisine d'une juridiction de jugement, premier terme d'une récidive. En raison du principe de graduation, le parquet peut ne plus recourir à une alternative lors d'un nouveau délit. Il en résulte une hausse « mécanique » de la récidive. D. Kaminski (2009, p. 114) parle à ce propos d'une intensification « définalisée » de l'action publique.

De plus, le choix d'orientation a des effets par-delà l'exécution de la sanction, par exemple si la mesure est mentionnée au casier judiciaire. La composition pénale en fait l'objet sans constituer le terme d'une récidive légale depuis la loi du 9 mars 2004. Mais cette inscription peut influencer les choix d'orientation futurs en cas de nouvelle infraction. « Orienter vers la composition pénale, c'est aussi décider d'inscrire l'individu dans un parcours pénal pour l'avenir » (Grunvald, 2013, p. 90). De même, l'orientation vers l'audience induit pour une large part la nature et le quantum de la peine. Plus généralement, ce mouvement conduirait à « une nouvelle lecture de l'échelle des sanctions qui [...] renforce[rait] le poids de la peine de privation de liberté en tant que peine de référence. » (*ib.*) Un procureur le souligne : « quand on requiert vraiment du ferme, on veut marquer le coup. » Or, entre 2000 et 2009, la part des peines d'emprisonnement ferme requises se réduit (de 21,8 % à 19 %) comme les peines prononcées, mais la part des peines requises supérieures à 12 mois double (11,6 % ; Saas *et al.*, 2013, p. 166).

3. Une détérioration de la qualité de la justice ?

Ces changements affectent ensuite la qualité de la procédure et de la décision. Premièrement, la capacité de la justice à agir dans une certaine sérénité et à distance de l'émotion suscitée par l'acte répréhensible commis, qui est au fondement de la justice (Van de Kerchove, 1998), peut se trouver remise en cause par une prise de décision « à chaud », dans l'urgence. Ainsi les peines suite aux violences qui ont eu lieu dans les banlieues à l'automne 2005 ont été beaucoup plus sévères en comparution immédiate qu'en procédure ordinaire plusieurs mois après les faits sur la base du même type d'indices (Mazars, 2007).

Deuxièmement, la masse du contentieux à traiter et la pression de l'urgence conduisent à une moindre individualisation des jugements et des peines. En effet, les officiers de police judiciaire disposent de peu de temps pour réaliser leurs enquêtes. De plus, les parquetiers sont parfois contraints d'écourter les discussions en raison du nombre d'appels en attente. Les informations échangées, oralement ou dans le compte rendu écrit, sont parcellaires, notamment concernant le profil non judiciaire des prévenus. Or souvent, un substitut différent oriente l'affaire, reçoit le prévenu ou se rend à l'audience. Outre les erreurs éventuelles d'orientation, ceci réduit la personnalisation de la sanction et conduit davantage « au traitement de l'infraction plutôt qu'au traitement de la personne » selon un juge :

« [Les substituts ont] des tableaux de réponses pénales en matière de composition pénale, en matière d'ordonnance pénale et tout est figé ! Il n'y a pas d'examen du dossier, pas de vérifications de la profession, des revenus, etc., c'est purement par rapport aux taux [...] Les barèmes sont utilisés par le parquet et ils n'y dérogent pas. » (magistrat du siège)

De la barémisation résulte une assez forte standardisation des jugements et des peines dans une juridiction pour les contentieux répétitifs du fait d'une cohérence assez forte entre les réquisitions et les peines prononcées (Saas & *al.*, 2013, p. 172 et 208).

Cet effet est contrebalancé par le maintien, voire le renforcement de l'hétérogénéité des sanctions entre les juridictions. La diversification des voies processuelles comporte en effet le risque de développement de pratiques plus hétérogènes pour un même contentieux, par exemple, que la délinquance routière soit sanctionnée *via* une composition pénale dans une juridiction, par la CRPC ou une audience correctionnelle dans d'autres. Cette hétérogénéité pourrait porter atteinte au principe d'égalité des justiciables. Or, l'ordonnance pénale et la CRPC constituent le premier terme d'une récidive ; ces choix d'orientation sont susceptibles d'avoir des conséquences quant à la sévérité des peines ultérieures en cas de nouvelle infraction. En même temps, la diversification a été conçue pour adapter la politique pénale aux spécificités du contexte local et au volume global du contentieux. Un recours aux procédures alternatives peut être considéré comme plus pertinent si les délais d'audiencement sont d'un an.

Pour autant, la Chancellerie comme des magistrats du parquet défendent l'idée que la diversification des modes de poursuites ne s'est pas nécessairement faite au détriment de la qualité du fait d'une adaptation et d'une gradation des peines :

« Je suis un fervent partisan de la composition pénale. Même si c'est un moyen de gestion des flux, elle permet plus que l'OPD [ordonnance pénale délictuelle] d'apporter une réponse de qualité, parce qu'elle suppose un entretien personnalisé et [...] permet] par là le développement des mesures de stages. » (prov-L, procureur - 2012)

Les magistrats du parquet soulignent aussi leur souci d'utiliser des peines ou sanctions « pédagogiques », adaptées au délit et à la situation du prévenu.

Depuis 2013, les PAP reprennent l'argumentaire d'une qualité accrue, grâce au partenariat avec des associations pour les stages et aux délégués du procureur qui effectuent des rappels à la loi, défendu par des chefs de juridiction lors des dialogues annuels de gestion :

« *L'utilisation des mesures alternatives a, de plus, nettement gagné en qualité*, grâce à la mise en place de nombreux partenariats avec des associations dispensant des stages ayant une fonction pédagogique et rendant effective l'accomplissement d'une sanction (stages de sensibilisation aux dangers associés à la consommation de stupéfiants ou d'alcool, actions de prise en charge de conjoints violents). On notera aussi un *recours accru aux délégués du procureur pour notifier les rappels à la loi, afin de donner un aspect plus solennel à ce type de mesure et obtenir une meilleure prise de conscience de leurs actes par les auteurs*, par opposition à l'envoi d'un rappel à la loi par courrier. » (PAP 2016, p. 33)

Les effets de la massification des contentieux et de la diversification des poursuites sur la qualité des décisions sont donc contrastés.

4. Modulation, délais d'exécution et sens des peines

La pluralité des temporalités et leurs contradictions s'observent dans le prononcé et l'exécution des peines et leurs finalités.

L'aménagement des peines peut être interprété comme une réponse aux paradoxes temporels, auxquels l'emprise du présent confronte les magistrats (Mouhanna, 2015). Il s'inscrit dans une « division du travail [...] où le partage des différentes fonctions de juger allège le poids des décisions à prendre, tout en participant à une certaine déritualisation » selon M. Bessin (1998, p. 342). La « modulation de leurs décisions » assurerait « une fonction de réassurance » dans un monde plus incertain (*ibid.*). Dans un contexte de forte pression temporelle où le juge unique a été généralisé, l'essor de l'aménagement des peines réintroduit de la distance et un examen du dossier par un autre juge avant de prononcer la peine effective. Une majorité de « magistrats semblent apprécier les dispositions du droit qui viennent atténuer l'irréversibilité de leurs jugements, même si elles s'écartent des canons juridiques », quand d'autres ironisent sur le « juge de l'inapplication des peines » (*ibid.*) :

« Lorsqu'on prononce une décision, on ne sait plus si elle va être exécutée ou pas, et de quelle manière. [...] Un juge d'application des peines peut changer aussi la décision. Cela peut agir dans différents sens. [À l'audience, le juge] peut se dire qu'on va mettre une peine plus importante, puisqu'elle va être déqualifiée. En même temps, on n'en est pas sûr. Le temps de traitement peut jouer aussi dans la peine. Si la peine est exécutée tout de suite, il faut que la peine prononcée soit bien celle qu'on voudrait voir exécuter. S'il y a un délai dans l'exécution, on ne sait plus si elle va être exécutée. On pourrait être tenté d'en donner une plus forte. Cette gestion du temps introduit un flou dans les peines prononcées et dans la suite à donner. » (prov-C, JAF - 2011)

Cette tension en faveur ou contre l'aménagement des peines renvoie à la polarité entre temporalités juridique et judiciaire, et à un « temps plus réversible » (Bessin, 1998, p. 342). À propos du juge des enfants, B. Bastard et C. Mouhanna (2010) soulignent aussi le caractère « révisable » et incrémental des décisions des tribunaux pour enfants. Ils attribuent les fortes résistances à l'accélération des juges pour enfants à la responsabilité des magistrats sur le long terme, confrontés aux conséquences de leurs décisions.

L'accélération des flux et la systématisation des réponses conduisent à l'engorgement des services d'exécution des peines. Vu la masse des dossiers à traiter, les temps d'attente peuvent être très longs. Cette situation influence la manière dont le juge prend sa décision : soit ce dernier accepte que la peine ne soit pas immédiatement exécutée, en attendant qu'il y ait une place en prison ou pour l'alternative prévue, ce qui lui fait perdre son sens si les délais sont trop longs ; soit il prononce un mandat de dépôt s'il veut être certain qu'une peine de prison sera effectuée. Dans certaines juridictions, les liens entre le bureau d'exécution des peines et le service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) ont été renforcés. À Prov-C, le bureau d'exécution des peines gère l'agenda du SPIP ; lorsqu'un condamné sort de l'audience, ce bureau lui indique le jour et l'heure du rendez-vous au SPIP, et incite à payer immédiatement les amendes grâce à une borne de paiement installée par la Trésorerie générale.

D'un autre côté, certaines alternatives aux poursuites peuvent donner davantage de sens à la peine. Dans la CRPC, la négociation de la peine permet une réponse « personnalisée » qui respecte le principe d'individualisation, tout en requérant l'accord de la personne poursuivie :

« C'est plutôt une réponse appréciée par les magistrats du parquet parce qu'il y a une proximité avec le juge [sic] et avec la personne concernée. La victime est associée ; en tout cas, elle peut l'être. On n'a pas la dimension publique de l'audience, mais on a une réponse à la fois personnalisée, simple, plus rapide. Encore qu'actuellement, j'ai des délais qui s'allongent. » (Prov-C, procureur - 2011)

Cette procédure change aussi la signification de la peine, puisque le prévenu reconnaît sa culpabilité :

« On a véritablement une révolution culturelle à faire, à ne pas traiter de manière uniforme des faits reconnus et des faits qui sont contestés. [...] Reconnaître des faits est une démarche totalement différente que de venir devant la juridiction en essayant d'échapper à la sanction pénale, avec parfois des moyens qui imposent des investigations longues, coûteuses. Et puis, c'est un déni des faits commis. Pour les victimes, ce n'est pas la même chose non plus. La CRPC amène aussi une autre approche de la sanction, puisque c'est une sanction acceptée, donc une sanction exécutée, un contentieux dans lequel il n'y a pas d'appel. » (RP-A, procureur - 2010)

La sanction et la peine sont exécutées dans des délais plus courts, d'autant plus que, par définition, par l'acceptation de la peine, cette procédure n'est pas suivie d'appel, ce qui réduit le flux entrant au niveau des cours⁷⁶ (cf. PAP 2018, p. 36).

Enfin, cette accélération des temps judiciaires a des effets en termes de rapports de pouvoir au sein et à l'extérieur de l'institution judiciaire, développés dans les deux dernières sections.

5. Extension des prérogatives du parquet, au détriment du siège

L'apparition de nouvelles formes de justice, sans débat ou négociée redistribue les rôles entre magistrats du parquet et du siège (Lazerges, 2006). Avec la diversification des voies processuelles, le parquet occupe une place centrale, puisque la part des alternatives aux poursuites dans le volume des affaires poursuivables, est égale à celle du renvoi devant le tribunal correctionnel en 2013 (38 %) ou supérieure (37,5 % vs. 36,3 % en 2016), alors que la tendance était inverse en 2008 (36,3 % vs. 44,6 % ; cf. tableau A3 en annexe).

L'influence du parquet est d'autant plus forte que le choix d'orientation constitue déjà en partie une décision quant à la résolution du contentieux. En effet, « avec la maîtrise de l'orientation au sein des modes de poursuites, le parquet peut jouer avec les critères légaux des conditions d'application de ces procédures, pour anticiper [et influencer] le prononcé de la peine principale quant à son quantum ou à sa nature » (Grunvald, 2013, p. 87). Comme le reconnaissent les magistrats (ici magistrat du parquet), « l'orientation procédurale, c'est en soi, déjà une part de la décision juridictionnelle » :

« Cela permet de sanctionner avec certitude et rapidement. Je pense aux victimes aussi parce que ce sont des affaires graves en général, des violences aux personnes : violences conjugales graves, menaces de mort réitérées, avec récidive souvent. [...] Ça peut entraîner une sur-incarcération. Quand on va en comparution immédiate, c'est quand même souvent qu'on veut obtenir une incarcération d'un individu qui a commis des faits graves. C'est peut-être une machine un peu rapide. » (prov-C, procureur général - 2011)

C'est encore plus évident lorsque le parquet opte pour la troisième voie, qui, à l'exception de la composition pénale, réduit à la portion congrue l'intervention d'un juge. « Dans près de quatre affaires sur dix, les parquetiers se chargent seuls, sans intervention du siège, d'apporter une première réponse pénale. Si l'on ajoute les compositions pénales, les ordonnances pénales et les CRPC, pour lesquels un juge n'intervient qu'au stade de l'homologation des sanctions, et vu la rareté des refus, les parquets sanctionnent eux-mêmes dans 60 à 70 % des cas » (Gautron, 2014a) : « Personne n'est dupe, notamment dans les services de police et de gendarmerie, qui voient bien que c'est le parquet qui condamne » (magistrat du siège). La métaphore aérienne mobilisée par D. Kaminski (2009, p. 96) illustre bien l'ampleur des changements survenus : « Si le parquet a toujours été, selon une sociologie classique de l'administration de la justice pénale, le « pilote » de

⁷⁶ Le taux d'appel est moindre aussi pour les ordonnances pénales.

l'action pénale, il s'avère aujourd'hui qu'il décide aussi du plan de route, de l'avion qu'il empruntera et de la piste de décollage comme de sa destination ».

Par exemple, la CRPC opère un rapprochement du parquet avec la fonction de juger⁷⁷, d'autant plus marqué que le parquet est invité à respecter le principe d'individualisation des peines. La faiblesse des contrôles juridictionnels accroît l'autonomie du ministère public : le juge chargé d'homologuer l'accord peut l'accepter ou le rejeter, mais pas en modifier le contenu. L'absence de débats contradictoires, comme le fait que le juge ne statue plus sur la culpabilité ou la peine, mais sur la validité de l'accord, transforment la fonction du juge :

« *Ce qui est gênant, c'est que cette procédure ne soit pas contradictoire. Les parties passent devant le procureur. Il y a une négociation de la peine avec l'avocat. Ensuite, les parties passent devant le juge. Là, il me manque un côté. On altère la fonction du juge. Le juge doit pouvoir entendre le procureur dire qu'on est arrivé à tel accord pour telle raison. [...] Lorsque je me pose des questions sur la peine proposée, je n'ai pas le procureur pour me dire les raisons. C'est un défaut de la loi.* » (prov-C, JAF - 2011)

D'autres magistrats s'inquiètent du risque d'une privatisation de la justice pénale dans un contexte d'incitation à l'accroissement de la productivité des magistrats :

« Yann Aguila, au conseil d'État, reconnaît que c'est une sorte de privatisation du droit pénal. Il fait confiance aux magistrats pour faire preuve de discernement ! *Mais, quand on a un procureur comptable des chiffres devant sa hiérarchie et qu'il y a une véritable obsession des chiffres, qu'on lui indique de faire des chiffres précis, je vois mal comment il pourrait y avoir discernement !* » (prov-I, JAF - 2010)

De ce fait, le procureur de la République se trouve investi de « pouvoirs quasi juridictionnels » du fait d'une « délégation totale ou partielle de la fonction de juger » (Viennot, 2012, p. 59) et du « pouvoir de sanction » qui lui est conféré (Saas, 2004, p. 827 ; cf. aussi Perrocheau, 2010). Or, ces procédures sont étendues à des infractions plus nombreuses : « De telles procédures offrent au ministère public la maîtrise presque totale de l'action publique, de son déclenchement à son extinction par l'exécution de la peine » (Alix, 2006, p. 74). Dans le cas français, cette évolution peut s'interpréter comme une « autonomisation au sein et vis-à-vis de l'institution judiciaire » (*ibid.*, p. 80).

Dans le même temps, la systématisation de la réponse pénale, au travers de la diversification des modes de poursuites et des alternatives, s'accompagne d'un processus de délégation de l'action publique de certains pans de l'activité judiciaire à différents professionnels, depuis la police et la gendarmerie jusqu'aux associations qui mettent en œuvre les alternatives aux poursuites, en passant par les délégués du procureur et les juges de proximité. Pour le procureur près du TGI de prov-E, ce mécanisme de « *sous-traitance de la justice pénale* [...] pose la question du contrôle de ces personnes, de la cohérence de leur action, de la symbolique de la justice. » Il en résulte dans les faits un moindre contrôle de l'institution judiciaire sur la police et ses autres partenaires, puisque les substituts sont très dépendants de la présentation des faits par les officiers de police, qu'ils n'ont pas le temps de vérifier du fait de la massification des contentieux et de l'exigence de célérité. De plus, les magistrats du parquet, ainsi que les juges d'application des peines, prennent en compte les conditions de détention lorsque les taux d'occupation sont trop élevés, en raison de liens étroits et fréquents entre les procureurs et les directeurs d'établissements pénitentiaires (Mouhanna, 2015, p. 330). « Ce que le parquet gagne en pouvoir exercé sur le parcours pénal des dossiers, il le perd toutefois en termes d'autonomie de décision » (Milburn et Mouhanna, 2010, p. 9). Dans certaines juridictions, le président habilite les juges de proximité (magistrats non professionnels et qui statuent en tant que juge unique) à valider les compositions pénales. Dans d'autres, les associations

⁷⁷ C. Lazerges (2006) parle d'une « figure nouvelle du parquet-juge ».

qui mettent en œuvre les alternatives apparaissent presque comme des coproducteurs de la politique pénale de la juridiction. À RP-A, sur la base des statistiques mensuelles transmises par l'association de suivi socio-judiciaire, quand un mode de réponses semble délaissé, le vice-procureur attire l'attention des substituts.

6. Une justice à deux vitesses selon le type de délinquances

Enfin, la dualisation du système pénal marque la coexistence entre « des procédures rapides et simplifiées, dans lesquelles le juge n'a qu'un rôle accessoire », applicables à l'essentiel des affaires, et les procédures traditionnelles qui respectent les principes du procès équitable et dont les garanties se sont accrues, mais qui sont de plus en plus résiduelles (Jean, 2008, p. 3). Des procédures initialement présentées comme dérogatoires deviennent progressivement le droit commun pour les infractions « de moindre gravité » :

« On est au seuil d'une étape où *l'audience deviendra l'exception* alors que l'audience était le lieu et le temps d'accomplissement de l'œuvre judiciaire. Pour un justiciable, l'audience est quelque chose qui a beaucoup d'importance, qui symbolise bien l'œuvre de la justice. Or aujourd'hui, [ici ...] *la part qui va à l'audience est devenue très minoritaire. Il y a environ 20 00 affaires susceptibles de poursuites. Là-dessus à peu près 5 000 vont en correctionnelle et la grosse majorité fait l'objet de réponses autres, soit simplifiées – ce sont des condamnations, mais qui évitent l'audience, par exemple la CRPC, l'ordonnance pénale – soit des alternatives aux poursuites.* » (Prov-C, procureur - 2011)

Pour M. Bessin (1998, p. 343), les propos des magistrats sur le temps peuvent être analysés comme une « crise du rituel judiciaire ». « La raréfaction des audiences et la déritualisation qui l'accompagne sont souvent vécues [par les magistrats] comme une atteinte à l'idéal de justice tel qu'ils l'ont intégré dans leur [ethos] professionnel » (Gautron, 2014a).

Les magistrats regrettent que les justiciables ne perçoivent pas toujours les peines prononcées hors des audiences comme de véritables sanctions :

« Juge d'instruction : Rien ne remplace l'audience en termes pédagogiques. [...] on peut prendre plus en compte la situation de la personne, justement à l'audience, c'est la possibilité qu'elle a d'être assistée d'un avocat, c'est toute une discussion sur sa personnalité, chauffeur-livreur, où, comment, depuis combien de temps... je trouve que c'est important.

Enquêtrice : La symbolique de l'audience...

Juge d'instruction : Oui, *La symbolique de l'audience, la symbolique des réquisitions* de beaucoup de choses. Je trouve que *l'ordonnance pénale, c'est le degré zéro de la pédagogie*. Les gens qui ont 3, 4 condamnations pénales en ordonnance pénale, quand on leur demande s'ils ont été déjà condamnés, ils disent : « eh bien non, je n'ai jamais été condamné ! » » (prov-J - 2012)

« Alors on va y venir au *monde idéal*. Ça je peux vous dire que, *avec une vraie audience publique, avec un président en robe, procureur en robe et avocat, à ses côtés, qui est en robe. Et entendre, publiquement, fustiger son comportement, c'est autre chose. Mais je prends des réquisitions. [...] Là, on perd le sens du procès et, après, le sens de la peine en est nécessairement affecté.* » (prov-J, magistrat du parquet - 2012)

Outre les recompositions des rituels judiciaires (Danet, 2010 ; Danet *et al.*, 2013b), systématiser la réponse pénale conduit en pratique à donner la priorité au traitement de la délinquance ordinaire, donc aux affaires moins complexes. Policiers, gendarmes et magistrats pointent le risque d'un désinvestissement vis-à-vis des contentieux techniques qui requièrent des enquêtes approfondies et prennent plus de temps, comme la délinquance économique et financière ou les gros trafics de stupéfiants :

« Des délinquances très importantes en termes de préjudice financier pour la société [...] aujourd'hui passent à la trappe, parce que les enquêteurs n'ont plus les moyens d'enquêter dessus [...] *On leur demande des stats, donc forcément ça va pas*. Et techniquement c'est compliqué. On ouvre très peu d'informations. » (prov-K, magistrat du siège)

« [Le traitement en temps réel] a accéléré le processus, parfois au détriment d'affaires plus complexes. [...] Cela a amené à créer, dans certains gros parquets, à côté des services de traitement en temps réel, des bureaux des enquêtes [...] pour] avoir des contacts avec les officiers de police judiciaire et leur donner des directives » (prov-C, procureur général - 2011)

Pourtant, le TTR avait été généralisé en arguant du fait que les magistrats du parquet pourraient davantage se consacrer aux affaires requérant plus de temps. Or, ce sont les logiques propres au ministère de l'Intérieur, représenté localement par le préfet, plus que le parquet, qui définissent les priorités des policiers et gendarmes. La « politique du chiffre » incite au traitement des affaires faciles à constater, tels les usages de stupéfiants ou les conduites en état alcoolique (Jobard, 2005). C'est pourquoi policiers et gendarmes régulent de plus en plus les flux, alors que le parquet dispose de moins de temps pour diriger l'enquête et contrôler leur action.

Conclusion

L'activité des professionnels du droit atteste de transformations différenciées dans les rapports au temps. L'emprise du temps court contraste avec l'idéal du temps juridique long, longtemps caractéristique de l'ethos professionnel des magistrats. « De plus en plus, l'organisation resserrée de l'audience, le contrôle des délais de traitement des affaires et la mesure de la productivité des magistrats [...] s'insèrent] ces derniers dans des dispositifs où le temps est contraint [...] En matière de gestion de leur temps, les marges de liberté se réduisent » (Bastard *et al.*, 2016, p. 18). « La dimension organisationnelle propre à chaque tribunal, à chacun de ses secteurs et la structure particulière des relations au sein de chaque juridiction pèse sur les délais de traitement des affaires » (*ibid.*, p. 196). Les relations entre les différents acteurs impliqués en sont remodelées. Mais le souci des délais se décline diversement selon les contentieux, professions, fonctions exercées (siège ou parquet) et juridictions. L'inscription du temps dans les rapports sociaux s'observe par le maintien de marges différenciées de négociation des normes temporelles. La volonté d'accélération ne s'observe pas seulement en matière pénale, même si les transformations de l'organisation du travail et des pratiques professionnelles, et sur la manière d'exercer la justice y sont plus profondes.

Ce mouvement d'accélération n'est pas davantage univoque. Certains professionnels du droit y contribuent pour des motifs divers, désireux de faire face à l'accroissement du contentieux, de changer l'image de la justice, ou sensibles au fait que des délais trop longs constituent un déni de justice. Acteurs politiques et hauts fonctionnaires amplifient cette dynamique, guidés par des préoccupations politiques et gestionnaires : renforcer l'efficacité de la justice fondée au pénal sur l'idée d'une sanction de la moindre infraction portée à la connaissance du parquet ; accroître son efficacité par le traitement de plus d'affaires avec autant ou moins de moyens, afin de réduire les coûts. Ces rhétoriques et politiques gestionnaires prennent aussi appui sur les attentes des citoyens construites et véhiculées par les médias et l'administration. Les préoccupations gestionnaires sont donc *une* composante de l'accélération observée dans la justice.

Les instruments de rationalisation des procédures, de l'organisation du travail et des pratiques professionnelles sont majoritairement élaborés par des professionnels du droit, en juridiction ou à la Chancellerie. L'essentiel d'entre eux au pénal (la diversification des poursuites, les alternatives, le traitement en temps réel) vient des expérimentations locales des années 1990 que la Chancellerie a généralisées. Une plus forte centralisation s'observe dans les injonctions vers une plus grande célérité, dans l'évaluation chiffrée des juridictions et magistrats, dans les recommandations quant aux organisations du travail et aux bonnes pratiques professionnelles (cf. chapitre 3). C'est pour tenir compte de ce double mouvement, en partie décalé dans le temps, que je

qualifie ce processus de régulation autonome par les professionnels du droit sous injonctions hétéronomes. Les efforts de maîtrise des temps judiciaires conduisent à une moindre autonomie de contrôle du temps et d'action au siège et au parquet ; celle-ci est beaucoup plus marquée au parquet, hiérarchisé et davantage soumis à la pression suscitée par l'activité des partenaires de la justice, en amont (police et gendarmerie, élus en matière de lutte contre la délinquance) et en aval, concernant l'aménagement des peines. C'est pourquoi les efforts entrepris pour accélérer les temps judiciaires relèvent d'une co-construction multi-niveaux.

Cette accélération interroge quant à la pertinence et à la capacité de faire toujours plus et plus vite. De nombreux paradoxes se font jour. L'accroissement de la productivité n'a pas permis une célérité accrue de la justice, même s'il a assuré le maintien d'un délai raisonnable. La « tolérance zéro » et l'augmentation « mécanique » de la récidive provoquent un engorgement de la justice pénale et des services d'exécution des peines, qui autorise un « temps réversible » (Bessin, 1998), relativise l'accélération et questionne le sens des peines. La priorité accordée à la productivité contribue à ce que les logiques de flux l'emportent sur l'individualisation des cas. De ce fait, les magistrats sont soumis à des injonctions contradictoires : entre traiter plus d'affaires et plus vite, entre écoute et efficacité, entre répression accrue et obligation d'aménagement des peines. Ces exigences contrastées suscitent des tensions quant au sens du métier de magistrat et à la place de la justice dans la société, que tous les magistrats, même promoteurs de changements, mettent en évidence. Mais seuls certains professionnels du droit, surtout au siège ou au greffe, expriment leurs réticences autrement que par la voix, de manière multiforme : en refusant de recourir à certains outils de rationalisation ou de quantifier leur activité, au motif qu'ils manquent de temps ; en prenant le temps de concilier et jusqu'à la contestation par les personnels du greffe de nouvelles organisations du travail, en passant par la participation à des manifestations et grèves pour revendiquer davantage de moyens (cf. chapitre 7). Les contraintes organisationnelles (manque de moyens, problèmes de coordination ou, pour certains personnels du greffe, le souci d'articuler vie professionnelle et familiale) et les motifs professionnels (volonté de préserver la sérénité du jugement) constituent autant de freins au mouvement d'accélération.

La hausse de la productivité et de l'efficacité peut-elle suffire face à l'augmentation des contentieux ? Le principe d'une réponse pénale systématique contredit l'idée d'une réflexion sur l'opportunité des poursuites, et sur une autre prise en charge d'une partie du contentieux de masse. Les enquêtes réalisées jusqu'en 2015 témoignent de la difficulté des professionnels du droit au siège comme au parquet à renoncer à maintenir leur juridiction professionnelle pour consacrer plus de temps aux affaires que le politique ou les professionnels du droit estimeraient essentielles et prioritaires (cf. aussi Bastard *et al.*, 2016, p. 200). Les réformes menées depuis montrent des inflexions, dans des sens partiellement contradictoires. La délégation, en 2016, des divorces non contentieux aux notaires et avocats amplifie le mouvement de « privatisation », faisant du démariage « la chose des parties » (Bastard, 2002 ; Biland, 2019)⁷⁸. La loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice promulguée le 23 mars 2019 conforte le processus d'accélération du temps de multiples manières. Elle étend les champs d'application de l'amende forfaitaire

⁷⁸ Dans une logique similaire de « privatisation des conflits », cette réforme vise à développer le recours au règlement amiable des petits litiges, tels les conflits de voisinage, sans recourir au juge ; pour ce type de conflits, elle instaure une obligation préalable de tentative de règlement amiable. La loi vise aussi à développer le règlement des litiges en ligne, en prévoyant une certification des sites le proposant. Cette loi crée une nouvelle procédure dématérialisée pour les litiges dont le montant ne dépasse pas 4 000 euros, pour laquelle il n'y aura plus d'audience au tribunal. Pour décharger les juridictions, la loi crée une juridiction nationale de traitement des injonctions de payer qui traitera sous forme dématérialisée les 500 000 requêtes annuelles.

délictuelle, de l'ordonnance pénale, de la CRPC et de la composition pénale, et les cas où le tribunal correctionnel statue en juge unique ; cette loi réduit ceux où le juge homologue les accords de composition pénale ou peut refuser de les valider. De plus, la réforme des assises touche le secteur de l'institution judiciaire qui en avait été le plus préservé : la création de la cour criminelle, composée d'un président et de quatre assesseurs tous magistrats, instituée à titre expérimental⁷⁹ un quasi-monopole professionnel sur cette juridiction qui impliquait des citoyens non juristes dans l'exercice de la justice afin de réduire les délais de jugement et la durée de détention provisoire, et de diminuer la correctionnalisation des crimes⁸⁰.

Pour qualifier les changements qui affectent leur métier et les temporalités de son exercice, magistrats et greffiers mobilisent trois types de comparaisons. La première renvoie à la montée en puissance d'une logique de production industrielle par opposition avec le travail de l'artisan. Le processus de traitement d'un dossier est appréhendé comme une *chaîne*, symbolisant l'interdépendance entre celles et ceux qui y travaillent, ainsi que la mécanisation et la robotisation qui l'affectent. Certains professionnels contestent l'automatisation et la standardisation de la justice, lorsqu'elles portent sur la motivation du jugement, cœur du métier au siège. Une deuxième comparaison se réfère au *transport ferroviaire ou maritime pour souligner le souci de régulation des flux et la difficulté d'un pilotage fin*. Enfin, des comparaisons avec *d'autres secteurs d'action publique - les urgentistes et les pompiers* - sont esquissées. Au-delà de l'urgence, elles rendent compte de similitudes dans les transformations de services de l'État : exigence accrue d'efficacité et d'efficacité ; plus forte hétéronomie du contrôle et de l'action sur les professionnels au détriment éventuel de la qualité, de l'accès aux services publics...

La mise en chiffres systématique de l'activité judiciaire qui accompagne ces nouveaux modes d'organisation et de fonctionnement, fait l'objet du chapitre suivant.

⁷⁹ La cour criminelle jugera en première instance les crimes punis de quinze ou vingt ans de réclusion criminelle lorsque l'accusé n'est pas en état de récidive légale. Son expérimentation se fera pendant trois ans dans plusieurs départements.

⁸⁰ La correctionnalisation des crimes va de pair avec la requalification des infractions afin d'éviter qu'elles fassent l'objet de poursuites criminelles.

Chapitre 3 - Genèse et usages multi-niveaux des indicateurs

Pour M. Weber, la calculabilité est une caractéristique du processus de modernisation de l'État et de l'économie. Depuis les années 1990, de nouvelles pratiques d'évaluation de l'activité des administrations de l'État et des services publics se développent dans le cadre des réformes de l'État. Les statistiques ne visent plus seulement à dénombrer et à décrire, mais à agir ; ce mode de gouvernement s'accompagne d'une analyse réflexive sur les pratiques et l'organisation du travail. Votée en 2001 et entrée en application en 2006, la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF) visait à renforcer le contrôle du Parlement sur les dépenses publiques et à rendre plus efficaces ces dernières. Il s'agissait d'identifier les finalités des politiques publiques et de les décliner en objectifs, assortis d'indicateurs chiffrés de réalisation et de résultat, afin que l'allocation des moyens budgétaires tienne compte des performances des services publics. L'objectif était d'améliorer la redevabilité des services publics (en particulier vis-à-vis du Parlement et indirectement des citoyens) et leur efficience à travers la mise en place de plusieurs dispositifs de reddition des comptes annuels. La définition des indicateurs LOLF et surtout la rédaction des projets annuels de performance constituent une démarche itérative, occasion selon ses promoteurs d'ancrer de nouveaux principes d'action et d'évaluation, ou une nouvelle hiérarchie entre ces derniers.

Dans plusieurs pays européens dont la France, une étape a été franchie dans l'appréciation et la mesure des activités judiciaires : elle tient à l'élaboration progressive d'indicateurs dans une logique d'efficience et d'efficacité, et à la systématisation du recours aux chiffres dans le gouvernement de la justice (Vauchez, 2008 ; Supiot, 2015). De nouveaux professionnels (contrôleurs de gestion, statisticiens, etc.) diffusent des savoirs, savoir-faire et compétences auprès des professionnels du droit, majoritairement en charge de l'administration de la justice à tous les niveaux. S'il existe une tradition de production de statistiques sur l'activité des juridictions depuis la Révolution française, les indicateurs statistiques se font plus présents à la faveur de la généralisation de l'informatique, puis des réformes de l'État (Ackermann et Bastard, 1996 ; Ogien, 1995 et 2008). Cette mise en chiffres plus systématique de l'activité judiciaire, longtemps pensée comme qualitative et non chiffrable, change les fonctions, les modalités d'élaboration et la signification des indicateurs judiciaires. Commensurer est en effet un moyen de catégoriser et de donner sens au monde, puisque ce processus change les termes que nous mobilisons, la manière dont nous évaluons et dont nous traitons ce que nous évaluons (Espeland et Stevens, 1998, p. 314-315).

Les indicateurs répondent toutefois à des usages pluriels aux niveaux local, régional et national (Espeland et Stevens, 1998). Les indicateurs renforcent la capacité de « pilotage » aux différents niveaux de responsabilité : ils appuient les « diagnostics » et les décisions, en permettant de détecter d'éventuels problèmes, puis d'identifier des moyens de les résoudre et de repenser l'organisation du travail. À l'administration centrale et en juridiction, le souci de régulation des flux va de pair avec une évaluation plus précise de l'activité et des modes d'organisation. Les statistiques constituent un instrument de reddition des comptes et de contrôle. Les ratios permettent de comparer l'efficience et l'efficacité des juridictions. Enfin, les indicateurs signalent des priorités politiques. Ils constituent un outil de légitimation de l'action publique et d'évitement du blâme (James, 2004).

Une question centrale sous-tend ce chapitre : quel poids effectif occupent les indicateurs dans le gouvernement de la justice depuis les années 1990 ? Cette question centrale se décline de la manière suivante : dans quelle mesure et comment les indicateurs affectent-ils l'administration de la justice et son exercice (les politiques et décisions judiciaires) aux niveaux national, régional et local ? Quel rôle a joué la LOLF dans l'importance qu'acquièrent les chiffres ? Comment les indicateurs dits de performance définis au niveau national s'articulent-ils avec les indicateurs locaux ? Quel est leur degré d'hétéronomie pour les professionnels du droit ? Enfin, quels en sont les effets prévus et non prévus sur les politiques judiciaires, la gestion des juridictions et le travail des magistrats et fonctionnaires de justice ? Ce chapitre aborde le choix des indicateurs, la construction sociale des chiffres, en s'intéressant aux modes de fabrication des statistiques publiques, leurs usages et leurs effets.

Le chapitre 2 a mis en évidence qu'en juridiction, les indicateurs prégnants (Boussard, 2001) correspondent : au taux de réponse pénale et dans une moindre mesure au taux d'alternatives aux poursuites pour le parquet ; au délai de mise en délibéré, aux délais moyens et à l'ancienneté moyenne du stock par type d'affaires au siège, et parfois aux délais de notification et de traitement des dossiers d'aide juridictionnelle dans certaines juridictions en difficulté.

L'étude des transformations des indicateurs nationaux depuis le milieu des années 1990 permet d'identifier deux inflexions majeures. *Des ratios* sont mis en place pendant le gouvernement Jospin, comme les taux de réponse pénale ou d'alternatives aux poursuites, qui très vite structurent l'activité du parquet. La LOLF introduit quant à elle des ratios de coût et elle publicise les ratios d'efficience déjà utilisés en interne par la Chancellerie, comme le nombre d'affaires traitées par magistrat ou greffier. En 2006, les indicateurs dits de performance regroupent principalement quatre des indicateurs prégnants en juridiction, ainsi que les ratios de productivité et de coût. La nouveauté consiste surtout dans les principes et les mécanismes de reddition des comptes.

On peut parler d'un gouvernement de la justice par les indicateurs à partir des années 1990 et surtout de la décennie 2000. En effet, la verticalité bureaucratique et la dimension hiérarchique restent très présentes dans la définition des indicateurs, malgré des nuances au siège. Toutefois, ce gouvernement s'appuie surtout sur les indicateurs prégnants en juridiction ; au siège, les (premiers) présidents et directeurs de greffe s'appuient en plus sur d'autres indicateurs conçus de manière *ad hoc* par leurs soins ; de plus, c'est l'objectif politique associé à certains indicateurs, plus que les cibles, qui oriente l'action. C'est pourquoi la LOLF ne s'accompagne pas en pratique d'une plus grande centralisation concernant les indicateurs, contrairement à ce qu'on observe sur le plan budgétaire (cf. chapitre 4)⁸¹. Pour cette raison aussi, l'hétéronomie des indicateurs judiciaires ne doit pas être surestimée : tous ne contraignent pas de la même manière.

Dans la justice, la plus grande hétéronomie de contrôle résulte de l'essor de la mise en chiffres de l'activité judiciaire et surtout des principes et mécanismes de reddition des comptes orientés vers l'efficience et la réduction des coûts. En revanche, les comparaisons établies entre les juridictions qui visent à susciter une émulation entre elles ne s'inscrivent encore que très partiellement dans une logique de *benchmarking* (Bruno et Didier, 2013, p. 19), définie comme un « nouveau type de gouvernement qui s'exerce sur des acteurs [considérés comme] responsables de leurs performances. Il consiste à canaliser leur liberté et à activer leur responsabilité grâce à l'outil

⁸¹ Concernant les effets ambivalents des indicateurs dans la police en termes de centralisation administrative, cf. Douillet *et al.* (2014).

statistique qui rend explicites et visibles pour tous les résultats chiffrés de chacun, de façon à les engager dans une compétition supposée favoriser les progrès individuels et collectifs »⁸².

En effet, les mécanismes de responsabilisation sont limités dans la justice et on ne peut pas encore parler de compétition. Cette hétéronomie accrue de contrôle va de pair avec la persistance d'une autonomie d'action assez forte au siège, beaucoup plus réduite au parquet et au greffe.

Je retracerai d'abord la genèse des indicateurs de performance en remontant aux années 1990, et leur variabilité différenciée depuis 2006. Puis je montrerai la pluralité des usages et rationalités qui guident les indicateurs judiciaires. Je présenterai ensuite les indicateurs utilisés aux niveaux national, puis local et régional, en considérant respectivement ceux qui sont conçus à l'initiative des services de la Chancellerie, puis des chefs de juridiction et directeurs de greffe. Je montrerai qu'ils ne se limitent pas à ceux définis dans le cadre de la LOLF. Plutôt qu'une politique, ce sont les politiques du chiffre qu'il importe de considérer, selon les finalités poursuivies et leurs destinataires⁸³. Enfin, j'étudierai les effets de ces politiques multidimensionnelles du chiffre sur les politiques judiciaires et la gestion des tribunaux. Par leur caractère prescriptif et réflexif, les nouveaux usages des indicateurs affectent les principes et modes d'action, les identités professionnelles ; elles modifient les rapports de pouvoir entre professionnels.

I. Genèse et variabilité des indicateurs de performance

Etudier la mise en chiffres de l'activité judiciaire implique de revenir sur les modalités d'élaboration des statistiques. Le « chiffre comme mode de gouvernement » (Vauchez, 2008) n'est pas un phénomène nouveau, comme en attestent les travaux d'A. Desrosières (1993 et 2008a) sur les liens entre statistiques et politique. Rendre la justice « commensurable » est l'une des conséquences de la Révolution française (Serverin, 2003, p. 50). Les dénombrements effectués par les greffes des tribunaux répondent alors à l'obligation d'établir des comptes-rendus d'activité ; ils s'inscrivent dans une conception centralisatrice de la production des nombres : le nombre des litiges en matières civile et pénale est comptabilisé dans les répertoires généraux civil et pénal, et transmis à l'Institut national de la statistique et non au ministère de la Justice. Un véritable service statistique prend forme à partir de 1973 au sein de la Direction générale de l'administration et de l'équipement du ministère de la Justice (Munoz-Perez, 1993), caractérisé par la centralisation des données issues des registres de main courante, et l'unification des nomenclatures. La fonctionnarisation des greffes en 1970 et la généralisation de l'informatique contribuent au développement de cette statistique. Dans la justice en France, la commensuration prend longtemps la forme de chiffres bruts : nombre d'affaires entrées/ sorties, stocks d'affaires.

Plusieurs étapes cruciales marquent l'évolution des modes de commensuration de la justice : le calcul de moyennes (délais moyens, ancienneté moyenne des stocks), qui, selon les entretiens, constituent des indicateurs prégnants dès les années 1980 ; l'établissement de ratios d'activité exprimés en pourcentage, à l'instar des taux de réponse pénale et d'orientation des poursuites, et les

⁸² Définition proposée en 2009 par I. Bruno et al. lors de la présentation du séminaire « Benchmarking : histoire et usages d'un dispositif de gouvernement par les nombres » (cf. Bruno, 2008).

⁸³ A. Vauchez (2008, p. 113) ne se focalise pas sur la fabrique des indicateurs ; il cherche à « saisir au travers de cette reformulation quantitative des termes du débat des transformations du « gouvernement » de la justice, c'est-à-dire des savoirs et des acteurs chargés à des titres divers d'en évaluer la légitimité et d'en préparer la réforme ». Quand il parle lui aussi de « politiques du chiffre » (p. 118), A. Vauchez se réfère aux controverses autour des chiffres en tant que « nouveau terrain d'affrontement » de l'action publique et « nouveau mode de représentation politique ».

ratios de productivité dans les années 1990 ; la LOLF, dans la décennie suivante, publicise ces ratios et y ajoute des *ratios de coûts*. Ces deux dernières étapes sont analysées en détail ci-après.

Cette partie étudie les choix d'indicateurs retenus pour répondre aux exigences de la LOLF (ci-après désignés sous le terme d'indicateurs LOLF). Elle retrace leur contexte d'élaboration et de publicisation pour les plus anciens, et leur évolution entre 2006 et 2018. La volatilité de certains indicateurs, et la stabilité d'autres y sont expliquées. À partir de la décennie 1990, les changements répondent à des enjeux d'efficacité, notamment autour des finalités de la justice pénale. La principale nouveauté introduite par la LOLF du point de vue des indicateurs réside dans la création ou la publicisation de ratios concernant la productivité et les coûts.

I. 1. Des statistiques d'activité aux indicateurs de « performance » : une inflexion antérieure à la LOLF

La qualification du destinataire des politiques et indicateurs envisagée par la LOLF - l'usager, le citoyen et le contribuable - est une convention quelque peu arbitraire. Toutefois, si l'on se réfère à ce triptyque, les indicateurs très utilisés par les services judiciaires aux niveaux local et national depuis les années 1980 relèvent des usagers ; les deux principaux indicateurs relatifs aux citoyens, qui portent sur la politique pénale, ont été institués à la fin des années 1990, tandis que deux autres, conçus entre 2000 et 2005, concernent l'exécution des peines ; les indicateurs répondant aux préoccupations du contribuable ont été publicisés ou créés pour répondre aux injonctions de la LOLF. Les indicateurs LOLF de 2006 reprennent quatre des principaux indicateurs utilisés par les chefs de juridiction et la Chancellerie antérieurement. Ces derniers restent encore des indicateurs prégnants dans la décennie 2010, même lorsque certains d'entre eux ne font plus partie des indicateurs dits de performance. Il convient donc de ne pas surestimer le poids de ces nouveaux cadres et règles budgétaires dans l'importance prise par le gouvernement de la justice par les indicateurs. La LOLF marque en revanche une rupture par la prise en compte plus systématique de ratios qui intègrent l'efficacité et les coûts, ainsi que par le principe de définir des objectifs et des cibles, et de rendre publiquement des comptes. Le changement dans les types de commensuration (Espeland et Stevens, 1998), à travers le passage à des ratios, y compris d'efficacité, est antérieur à la LOLF ; mais cette loi l'amplifie et publicise ce tournant.

1.1. La reprise d'indicateurs prégnants, antérieurs à la LOLF

Les indicateurs phares antérieurs à la LOLF qui sont repris en 2006, incluent deux indicateurs du fonctionnement global de la juridiction au civil et au pénal en termes de délais et de stocks, tandis que les deux qui concernent la politique pénale relèvent d'une logique de reddition des comptes ; ils s'expliquent par la politisation et la médiatisation accrues de l'enjeu de la délinquance (cf. chapitre 1 ; tableau 7).

Tableau 7 - Des indicateurs LOLF plus anciens : focale sur les plus importants

Années 1980	Années 1990	Années 2000	Enjeux	Indicateurs LOLF 2006		Statut des indicateurs
Délai moyen de traitement des procédures par type de juridiction		Ancienneté moyenne du stock par type de juridiction	Jauges du fonctionnement d'une juridiction	Objectifs 1-2, Indicateur 1	Usager	Encore présents dans la décennie 2010 (malgré l'abandon du 3 ^{ème} parmi les indicateurs LOLF)
				Objectif 1, Indicateur 3		
Taux de réponse pénale (TGI)	Révélateurs d'une logique d' <i>accountability</i>		Objectif 3, Indicateur 1	Citoyen	Indicateurs en cours de conception (2000-2005)	
			Objectif 3, Indicateur 2			
Taux d'alternatives aux poursuites			Objectif 4, Indicateur 1			
			Objectif 4, Indicateur 2			
	Taux de mise à exécution		Objectivation de l'allocation des moyens	Objectifs 1, 2, Indicateurs 7, 6	Contribuable	Mobilisé par l'administration centrale sous le gouvernement Jospin
	Délai moyen de mise à exécution					
Nombre d'affaires traitées par magistrat						

Source : élaboration personnelle.

a. Délais et stocks, jauges du fonctionnement global d'une juridiction

Au niveau national, depuis les années 1980, trois principaux indicateurs sont utilisés pour apprécier les délais : le délai moyen de traitement des affaires, le stock et son ancienneté. Si chacun de ces indicateurs comporte des limites, leur croisement offre une vision globale de l'état d'une juridiction :

« Depuis 25 ans, au sein de l'administration judiciaire, nous avons de bons outils statistiques en matière de gestion des procédures. Ils sont bien affinés et ils sont pertinents. Donc on sait bien ce qui rentre, ce qui sort, l'ancienneté du stock. *Dans le quantitatif, on a des outils qui permettent de savoir où on va.* » (prov-D, premier président - 2011)

Une partie des indicateurs LOLF du programme « Justice judiciaire » reprend ces indicateurs « traditionnels » des services judiciaires : les délais moyens en matière civile et pénale par types de juridiction⁸⁴ ; l'ancienneté moyenne des stocks en matière civile et pénale par type de juridiction ; mais aussi le taux de cassation des affaires civiles et pénales. Par exemple, à l'objectif « rendre des décisions de qualité dans des délais raisonnables » respectivement en matières civile et pénale, correspondent les indicateurs de délai moyen de traitement des procédures par type de juridiction. Ces indicateurs ne sont modifiés qu'à la marge entre 2006 et 2018 (cf. I.2). Néanmoins, même pour ces indicateurs, leur libellé est introduit dans le contexte de la LOLF :

« [En majorité] les collègues rendent, *pour reprendre la terminologie officielle de la LOLF, des décisions de qualité dans un délai raisonnable.* » (prov-C, premier président - 2011)

De manière assez étonnante, la notion de « délai raisonnable », qui est propre à la Cour Européenne des Droits de l'Homme⁸⁵, s'ancre dans le vocabulaire de la statistique judiciaire française à partir de la LOLF⁸⁶.

⁸⁴ Le délai moyen de traitement des affaires pénales correspond, pour les crimes, au délai moyen compris entre la date du début de l'instruction et la date de la décision en première instance. Il s'agit, pour les délits, du délai écoulé entre la date de commission de l'infraction, présumée correspondre à la date de saisine de la juridiction, et la date de la décision définitive rendue par le tribunal correctionnel ou le tribunal pour enfants (PAP 2018, p. 31-32).

⁸⁵ Cf. chapitre 1 ; cf. aussi Cappellina (2017a, b et 2018).

⁸⁶ La notion de « délai raisonnable » est mentionnée dans les avis budgétaires du Sénat à partir de celui sur le projet de loi de finances 2004. Les *Chiffres clés de la justice* des années 1997-2007 ne font pas référence à la notion de « délai raisonnable ».

En outre, pour ne pas donner l'impression que seuls les aspects quantitatifs sont pris en compte, est aussi inclus un taux de requêtes en interprétation, en rectification d'erreurs matérielles et en omission de statuer. Cet indicateur mesure la proportion de décisions de justice qui en font l'objet en dehors de procédure d'appel ou de pourvoi. Le taux d'infirmité en appel n'a pas été retenu, puisque, comme l'affaire peut évoluer entre la première instance et l'appel, les juges d'appel peuvent apporter une réponse différente sans qu'on puisse conclure à une erreur en première instance.

b. Les ratios en matière pénale et d'exécution des peines, révélateurs d'une logique d'*accountability*

Parmi les indicateurs créés dans la décennie 1990 et repris en 2006 figurent d'une part ceux qui visent à mesurer l'efficacité du parquet, comme le taux de réponse pénale et le taux d'alternative aux poursuites présentés au chapitre précédent⁸⁷. Ces ratios sont introduits à partir de 1998. Jusqu'en 1997 inclus, la Chancellerie diffuse des indicateurs d'activité concernant le parquet : le nombre de décisions rendues en matière pénale ; des procès-verbaux reçus par le parquet ; des procès-verbaux classés sans suite ; et le nombre d'affaires poursuivies⁸⁸. À partir de 1998, outre le nombre de décisions rendues, et celui des affaires traitées par les parquets, *Les chiffres clés de la justice 1999 et suivants* mettent en évidence deux ratios : les affaires poursuivables dont les affaires poursuivies ou ayant donné lieu à procédure alternative, et le taux de réponse pénale - 65 % en 1999. À partir de 2002, ces quatre indicateurs sont complétés par quatre pages plus détaillées incluant : le nombre des procès-verbaux reçus, les modes de classement d'affaires non poursuivables (infractions mal caractérisées, charges insuffisantes, défauts d'élucidation) et l'orientation des affaires poursuivables.

D'autre part, en 2006, s'y ajoutent le taux de mise à exécution des décisions pénales, et le délai moyen de mise à exécution (cf. ci-dessous). La conception de ces indicateurs s'amorce suite à une controverse médiatique, puis politique. En 2000, des articles de presse rapportent que, selon l'Union Syndicale des Magistrats, le syndicat majoritaire et modéré, la moitié des peines d'emprisonnement ferme seulement serait exécutée. La sous-direction de la statistique du ministère est chargée de « réduire les imprécisions dans la connaissance du taux d'exécution des peines privatives de liberté et d'améliorer la communication effectuée sur ces bases » (Timbart *et al.*, 2002, p. 1 ; *InfostatJustice*, 2003 et 2005). La LOLF marque l'aboutissement de cette réflexion. L'affaire dite de Pornic⁸⁹ conduit à un suivi précis du taux d'exécution par la Chancellerie (Mouhanna, 2015, p. 328).

⁸⁷ Le nombre d'affaires poursuivables, institué dans la décennie 1990, n'est pas inclus dans les indicateurs LOLF, mais il permet le calcul du taux de réponse pénale et du taux d'alternative aux poursuites. Le taux de réponse pénale correspond à la part des affaires faisant l'objet d'une poursuite, d'une procédure simplifiée ou d'une alternative aux poursuites réussie ou d'une composition pénale réussie par rapport aux affaires « poursuivables ».

⁸⁸ Entre 1997 et 2001, les *Chiffres clés de la justice* sont très synthétiques - l'équivalent de 2 pages de format A4 dans *word*. À partir de 2002, ils comportent une quarantaine de pages.

⁸⁹ En janvier 2011, le meurtre à Pornic d'une jeune fille par un multirécidiviste condamné pour un délit sexuel, avait provoqué des controverses politiques et médiatiques, mettant en cause les services d'exécution des peines. N. Sarkozy s'interrogeait publiquement en ces termes : « Quand on laisse sortir de prison un individu comme le *préssumé coupable* sans s'assurer qu'il sera suivi par un conseiller d'insertion, c'est une faute. Ceux qui ont couvert ou laissé faire cette faute seront sanctionnés » (cité par Février Renaud, 2014, « 5 phrases qui expliquent la relation de Sarkozy avec les juges », *Le nouvel Obs*, 19 mars [https://www.nouvelobs.com/politique/20140319.OBS0372/5-phrases-qui-expliquent-la-relation-de-sarkozy-avec-les-juges.html]). Les magistrats estiment inacceptable cette contestation de la présomption d'innocence par le chef de l'État, garant de l'indépendance de la justice. Les juges du service d'exécution des peines du tribunal de Nantes entament une grève d'une semaine, suivie par d'autres services. Les références désobligeantes de

Depuis, les PAP mettent systématiquement en valeur les indicateurs attestant de l'efficacité de la justice pénale, depuis la systématisation des réponses judiciaires jusqu'à l'exécution des peines :

« La justice pénale, pour être efficace, doit se concentrer en priorité sur les faits les plus graves, sans négliger pour autant ceux de moindre gravité, auxquels elle peut répondre par des mesures alternatives aux poursuites. Ces mesures ont l'avantage de sanctionner leurs auteurs, voire de les sensibiliser au danger de leur comportement, sans encombrer les tribunaux [...]. La deuxième condition d'une justice efficace est de rendre effectives les peines prononcées. Cela passe en premier lieu par un délai de transmission des décisions au Casier judiciaire national le plus réduit possible, mais aussi par un suivi des taux et délais d'exécution des peines. » (PAP 2015, p. 31)

Une partie des indicateurs introduits dans les documents parlementaires suite à la LOLF recycle ceux que les services judiciaires utilisent depuis les années 1980, ou les indicateurs créés dans la décennie 1990 ou la suivante, en dehors des injonctions liées à la mise en œuvre du nouveau cadre budgétaire et d'analyse de la performance. La logique de reddition des comptes, antérieure à la LOLF, et les enjeux politiques et médiatiques, jouent un rôle-clé dans les indicateurs conçus à partir des années 1990.

1.2. Le tournant de la LOLF : ratios de productivité et de coûts

La LOLF introduit un tournant dans la mise en chiffres de l'activité judiciaire par l'ajout ou la publicisation de ratios de productivité et de coût, la définition d'objectifs et de cibles, et le fait de rendre des comptes.

Les indicateurs LOLF non présents dans les statistiques judiciaires publiées avant 2006 correspondent surtout à des mesures d'efficience (cf. tableau 8). Certains correspondent à des ratios de coût, comme la dépense moyenne de frais de justice par affaire faisant l'objet d'une réponse pénale (cf. ci-dessous). D'autres relèvent de ratios de productivité, tel le nombre d'affaires traitées par type de magistrat ou fonctionnaire au civil et au pénal ; ou le nombre d'affaires poursuivables traitées par magistrat du parquet. Et encore, le nombre d'affaires traitées par magistrat est utilisé dès le gouvernement Jospin pour l'allocation des personnels, même si cet indicateur n'est pas publicisé (Hanoteau et Jean, 2002, p. 5)

Tableau 8 - Principaux indicateurs conçus dans le cadre de la LOLF

a. Les ratios de productivité (le nombre d'affaires traitées par types de magistrats ou fonctionnaires)
Objectif 1, Indicateur 7 (contribuable) : Nombre d'affaires traitées par magistrat du siège ou par conseiller rapporteur (en emplois temps plein travaillé, ETPT)
Objectif 1, Indicateur 8 (contribuable) : Nombre d'affaires traitées par fonctionnaire (en ETPT)
Objectif 2, Indicateur 5 (contribuable) : Nombre d'affaires poursuivables traitées par magistrat du parquet (ETPT)
Objectif 2, Indicateur 6 (contribuable) : Nombre d'affaires pénales traitées par magistrat du siège ou par conseiller rapporteur (en ETPT)
b. Les ratios de coût
Objectif 5, Indicateur (contribuable) : Dépense moyenne de frais de justice par affaire faisant l'objet d'une réponse pénale ⁹⁰

Source : élaboration personnelle à partir du PAP 2006.

N. Sarkozy reviennent dans presque tous les entretiens réalisés entre 2008 et 2011, alors qu'aucune question ne portait sur les relations au politique.

⁹⁰ Je n'ai repéré aucun document où il était fait mention du coût moyen des frais de justice par affaire avant la LOLF.

Quatre indicateurs LOLF correspondent à des ratios de productivité en 2006, 3 dès 2008 suite à la suppression du ratio par magistrat d'instruction. Ces ratios sont calculés en emplois temps plein travaillé (ETPT), une unité de mesure introduite par la LOLF⁹¹. Par exemple, concernant le nombre d'affaires civiles traitées par magistrat dans les cours d'appel ou les tribunaux de grande instance, le numérateur correspond au nombre total d'affaires terminées (procédures au fond et en référés) rapporté au nombre total des ETPT affectés au traitement des affaires civiles définis par les déclaratifs annuels des juridictions⁹².

À l'aide de ces ratios de nombre d'affaires traitées, la Chancellerie souligne les gains de productivité obtenus :

« [Dans les cours d'appel] on constate une forte augmentation du ratio civil fonctionnaires (224 affaires civiles traitées par fonctionnaire pour 215 en 2015, soit +4 %), sous les effets conjugués de la hausse des affaires traitées et de la baisse du nombre d'ETPT de fonctionnaires affectés au traitement. » (PAP 2018, p. 39).

À partir de 2015, ces indicateurs servent à attester du travail fourni et de faire-valoir à « l'implication constante des personnels de l'institution judiciaire » (PAP 2018, p. 23).

En conclusion de cette section, si l'on se réfère aux travaux de W. Espeland et de M. Sauder (2007), la commensuration en ratio établit une métrique commune, ici en ETPT, en mois, en pourcentages ou en euros. Etablir un ratio facilite et standardise la représentation de l'activité, en neutralisant partiellement certaines différences quant au volume et à la structure du contentieux. En effet, la commensuration en ratio réduit et simplifie l'information, en la décontextualisant (*ibid.*, p. 17). D'une part, seule une partie de l'information complexe est prise en compte. D'autre part, une même métrique est utilisée pour toutes les informations retenues en un indicateur. Par exemple, certains ratios intègrent les procédures au fond et celles en référé ; ils ne permettent pas de saisir les différences dans la structure des contentieux, pas plus qu'en matière de complexité des dossiers. Par leur décontextualisation, les chiffres deviennent des abstractions qui ne semblent pas devoir être interprétées. La simplicité et la mémorisation plus aisée des principaux taux confèrent une autorité plus grande aux chiffres, avec le risque de ne pas tenir compte du caractère discrétionnaire, voire arbitraire de certaines conventions de mesure. En outre, une moindre attention est souvent portée aux autres caractéristiques ou parties de l'activité non mesurées... Enfin, la commensuration incite à la comparaison, en simplifiant cet exercice. Pour cet ensemble de raisons, la commensuration simplifie la prise de décision.

⁹¹ La notion d'EPTP n'apparaît dans le document de synthèse « Le budget de la justice » qu'à partir de la présentation 2006.

⁹² Concernant le nombre d'affaires pénales terminées par magistrat du siège et du parquet, « pour les cours d'appel (siège et parquet), le numérateur intègre le nombre total des affaires terminées (arrêts et ordonnances) des chambres de l'application des peines, chambres de l'instruction, et chambres des appels correctionnels. Devant les tribunaux de grande instance, pour le siège, au numérateur, il s'agit des jugements correctionnels auxquels s'ajoutent les CRPC homologuées, les compositions pénales réussies et les ordonnances pénales. [...] Devant les tribunaux de grande instance, pour le parquet, au numérateur, il s'agit des affaires poursuivables traitées par les magistrats du parquet. » (PAP 2018, p. 36).

I. 2. Indicateurs LOLF : stabilité des indicateurs prégnants en juridiction, volatilité des indicateurs « périphériques »

En 2006, soixante indicateurs ont été identifiés pour la mission Justice. Entre 2006 et 2015, on observe une relative stabilité des objectifs et indicateurs des services judiciaires avant la refonte de « la maquette de performance » de la Chancellerie présentée dans le PAP 2015 (p. 19). Aux 22 indicateurs du programme « Justice judiciaire » regroupés en six objectifs en 2006, succèdent trois principaux objectifs regroupant 13 indicateurs (12 en 2018 ; cf. tableau 9). En dépit de cette réduction, les principaux indicateurs restent sensiblement les mêmes relativement aux délais moyens en matière civile et pénale ; aux ratios de productivité et de coût.

Trois indicateurs seulement restent inchangés sur toute la période⁹³. Ce constat de volatilité rejoint celui que J.-R. Brunetière (2010) fait à propos de quatre autres missions et de 32 indicateurs choisis aléatoirement. Toutefois, seuls trois types d'indicateurs connaissent une très forte variabilité depuis 2006 : les indicateurs relatifs à l'usage des nouvelles technologies de l'information et de la communication, rapidement obsolètes ; ceux qui portent sur l'exécution des peines, difficiles à mesurer et porteurs d'enjeux médiatiques et politiques sensibles (cf. partie suivante) ; et ceux qui mesurent la dispersion du délai moyen de traitement des procédures civiles. Pour le reste, il s'agit de changements de détails.

Les indicateurs LOLF les plus stables correspondent aux indicateurs prégnants en juridiction, et aux indicateurs d'efficacité et de coût, tandis que les indicateurs qui changent le plus sont des indicateurs périphériques. Qu'un indicateur soit périphérique ne signifie pas que l'activité dont il rend compte le soit : l'exécution des peines devient à partir de 2000, et plus encore de la décennie suivante un enjeu crucial et une source de préoccupations en raison de l'engorgement des services d'exécution des peines ; cependant, magistrats, responsables de greffe et chefs de juridiction raisonnent encore rarement à partir d'indicateurs et de taux en entretiens, signe que ces indicateurs n'ont pas encore été pleinement réappropriés sur le terrain (cette observation s'est confirmée dans une enquête réalisée entre 2015 et 2017, focalisée sur ces services à laquelle j'ai participé ; Mouhanna *et al.*, 2017).

Les changements interviennent pour cinq principaux motifs, pour certains communs à d'autres missions de l'État, pour d'autres spécifiques à la justice. On observe en outre la réappropriation partielle de ratios devenus standards au niveau international pour analyser les performances des juridictions en complément des indicateurs LOLF.

⁹³ Le taux d'alternatives aux poursuites ; le délai moyen de traitement des procédures pénales ; et la dépense moyenne de frais de justice par affaire faisant l'objet d'une réponse pénale.

Tableau 9 - Évolution des indicateurs LOLF des services judiciaires (2006-2018)

2006	2007 & 2008	2009	2010 & 2011	2012-2014	2015	2016	2017	2018
OBJECTIF 1 : Rendre des décisions de qualité dans des délais raisonnables en matière civile					Améliorer la qualité et l'efficacité de la justice			
Indicateur 1 (usager) : Délai moyen de traitement des procédures, par type de juridiction (en 2011, ajout du délai moyen pour les mesures d'assistances éducatives prononcées par les juges aux enfants en CA et TGI, les années suivantes seulement en TGI)					Indicateur 1 (usager) : Délai moyen de traitement des procédures civiles, hors procédures courtes			
Indicateur 2 (contribuable) : Dispersion de la durée moyenne de traitement des affaires, par type de juridiction	Délai théorique d'écoulement du stock des affaires civiles terminées, par type de juridiction	Dispersion du délai moyen de traitement des procédures civiles, par type de juridiction (raisonnement par seuil) (seul le nom est modifié en 2010 : pourcentage des juridictions dépassant le seuil de traitement)		(2013) Pourcentage des juridictions dépassant d'un mois et plus le délai moyen de traitement (cible)	Indicateur 2 (usager) : Pourcentage des juridictions dépassant de 15 % le délai moyen de traitement (cible) des procédures civiles			
Indicateur 3 (usager) : Ancienneté moyenne du stock par type de juridiction					<i>Supprimé</i>			
Indicateur 4 (usager) : Délai moyen de délivrance de la copie revêtue de la formule exécutoire				<i>Supprimé (2012)</i>				
Indicateur 5 (usager) : Taux de requêtes en interprétation, en rectification d'erreurs matérielles et en omission de statuer			<i>Supprimé (2010)</i>					
Indicateur 6 (usager) : Taux de cassation des affaires civiles					Indicateur 7 : Taux de cassation (affaires civiles et pénales)			
Indicateur 7 (contribuable) : Nombre d'affaires traitées par magistrat du siège ou par conseiller rapporteur (en emplois temps plein travaillé, ETPT)					Indicateur 4 : Nombre d'affaires civiles traitées par magistrat du siège			
Indicateur 8 (contribuable) : Nombre d'affaires traitées par fonctionnaire (en ETPT)					Indicateur 6 : Nombre d'affaires civiles et pénales traitées par fonctionnaire			
OBJECTIF 2 : Rendre des décisions de qualité dans des délais raisonnables en matière pénale					<i>Supprimé</i>			
Indicateur 1 (usager) : Délai moyen de traitement des procédures pénales (ajout en 2011 de sous-indicateurs mineurs pour les crimes et les délits)					Indicateur 3 : Délai moyen de traitement des procédures pénales			
Indicateur 2 (usager) : Taux de rejet par le Casier judiciaire national					<i>Supprimé</i>			
Indicateur 3 (usager) : Délai moyen de transmission des fiches de condamnation pénale au Casier judiciaire national			<i>Supprimé (2010)</i>					
Indicateur 4 (usager) : Taux de cassation des affaires pénales					Taux de cassation des affaires civiles et pénales			
Indicateur 5 (contribuable) : Nombre d'affaires poursuivables traitées par magistrat du parquet (ETPT)					Indicateur 5 : nombre d'affaires pénales traitées par magistrat du siège et du parquet			
Indicateur 6 (contribuable) : Nombre d'affaires pénales traitées par magistrat du siège ou par conseiller rapporteur (en ETPT)								
Indicateur 7 : Nombre d'affaires pénales traitées par magistrat à l'instruction (TGI)			<i>Supprimé (2008)</i>					

OBJECTIF 3 : Amplifier et diversifier la réponse pénale	...et améliorer l'exécution des décisions pénales	OBJECTIF 2 : Rendre plus efficaces la réponse pénale, l'exécution et l'aménagement des peines	
Indicateur 1 (citoyen) : Taux de réponse pénale (TGI) (ajout en 2011 d'un sous-indicateur sur le taux de réponse pénale mineurs)		<i>Supprimé</i>	
Indicateur 2 (citoyen) : Taux d'alternatives aux poursuites		Indicateur 1 : Taux d'alternatives aux poursuites (TGI)	
OBJECTIF 4 - Améliorer l'exécution des décisions pénales		<i>Supprimé</i>	
Indicateur 1 (citoyen) : Taux de mise à exécution (distinction en 2009 entre l'exécution des jugements contradictoires et des jugements contradictoires à signifier)		Indicateur 3 : Taux de mise à exécution	Indicateur 3 : Taux d'exécution des peines d'emprisonnement ferme ou en partie ferme (2018)
Indicateur 2 (citoyen) : Délai moyen de mise à exécution		Indicateur 4 : Délai moyen de mise à exécution	
OBJECTIF 5 - Maîtriser la croissance des frais de justice pénale		OBJECTIF 3 : Moderniser la gestion de la justice	
Indicateur (contribuable) : Dépense moyenne de frais de justice par affaire faisant l'objet d'une réponse pénale		Indicateur 1 : Dépense moyenne de frais de justice par affaire faisant l'objet d'une réponse pénale	
OBJECTIF 6 - Garantir un enregistrement rapide des décisions judiciaires et accélérer la délivrance des bulletins		<i>Supprimé (2010)</i>	
Délai de saisie à partir de la réception des fiches de jugement			
Taux d'informatisation des demandes de bulletin			
	OBJECTIF 7 : Développer les modes de communication électronique modernes	Développer la communication électronique (2009-14)	<i>Supprimé</i>
(2008) Taux d'équipement des services judiciaires en visioconférence	Nombre de juridictions ayant signé une convention locale (2009)	<i>Supprimé (2010)</i>	
	Nombre d'utilisations de la visioconférence (2009 à 2014)		
		Indicateur 2 : Nombre d'échanges dématérialisés des juridictions avec leurs partenaires	

Source : élaboration personnelle à partir des PAP 2006 à 2018 (attention, les dates signalées correspondent à la date des PAP).

2.1. Des dynamiques communes à d'autres missions de l'État

Certaines modifications répondent à des enjeux communs à d'autres missions de l'État : facteurs politiques (étudiés dans la partie suivante) ; souci de construire des indicateurs plus robustes pour renforcer leur légitimité ; volonté de hiérarchiser davantage les indicateurs et priorités des politiques menées.

Une première série de changements vise à disposer d'indicateurs plus robustes. À court terme, l'enjeu est de rendre plus fiables les comparaisons d'indicateurs entre juridictions par des calculs plus fins. À plus long terme, l'intégration des critiques à l'égard des indicateurs est aussi un moyen pour la Chancellerie d'asseoir leur légitimité auprès des professionnels de la justice. Dès 2008, le nombre d'affaires pénales traitées par magistrat à l'instruction en TGI est retiré des indicateurs LOLF. Dans ce type de dossiers, la complexité des contentieux importe plus que le nombre d'affaires traitées. Autre exemple, à partir de 2015, le délai moyen de traitement des procédures civiles ne tient plus compte des procédures courtes, à savoir les référés et procédures d'urgence, comme les ordonnances sur requêtes et les activités civiles du juge des libertés et de la détention⁹⁴. Ce changement répond à une critique forte émanant des chefs de juridiction et de greffe. En effet, auparavant, la structure du volume du contentieux, notamment le fait qu'une juridiction ait une activité où les délais légaux sont très courts, comme en matière de rétention administrative, affectait très fortement le délai moyen d'une juridiction, et faussait les comparaisons entre tribunaux et cours. Les ratios de productivité sont aussi raffinés en distinguant le nombre d'affaires pénales traitées par magistrats du parquet et du siège (2015).

De plus, la réduction du nombre d'indicateurs LOLF, dénoncés dès 2005 comme pléthoriques au niveau de l'État⁹⁵, vise à rendre ses priorités plus lisibles⁹⁶. Progressivement et surtout après 2015, la Chancellerie distingue davantage les indicateurs emblématiques d'autres indicateurs d'efficience mobilisés en complément dans les analyses. Ainsi l'ancienneté moyenne du stock par type de juridiction ne fait plus partie depuis 2015 des indicateurs de performance. Néanmoins, la DSJ comme les chefs de juridiction continuent d'y recourir pour analyser le délai moyen des procédures civiles. En effet, comme l'indiquent tous les PAP depuis 2006, « l'évolution de la durée moyenne des affaires terminées doit s'interpréter en parallèle avec l'évolution du stock (en âge et en volume). Une durée moyenne en baisse alors que le stock augmente pourrait signifier que la juridiction s'attache à évacuer les affaires simples au détriment des affaires complexes. Inversement, une hausse de la durée (pendant un an ou deux) alors que le stock diminue peut signifier que la juridiction assainit la situation en terminant des affaires anciennes » (PAP 2018, p. 23).

⁹⁴ Pour les juridictions autres que la Cour de cassation, cet indicateur mesure « la moyenne des délais de traitement de toutes les affaires terminées dans l'année, en ne tenant pas compte des procédures courtes par décision au fond ou non. Le délai de traitement correspond à la durée, en nombre de mois, des affaires entre la date de la saisine de la juridiction et la date de la décision la dessaisissant » (PAP 2018, p. 23).

⁹⁵ Cf. entre autres, le rapport d'information *LOLF : culture des indicateurs ou culture de la performance* établi par J. Arthuis au nom de la commission des Finances, déposé le 2 mars 2005. Ce rapport préconisait de « mieux identifier les priorités pour le pilotage de l'action publique » et de « renforcer la lisibilité des objectifs et des indicateurs de performance ». Cf. aussi Brunetière (2006 et 2010).

⁹⁶ On peut interpréter ainsi la suppression, dès 2010, de l'objectif « Garantir un enregistrement rapide des décisions judiciaires et accélérer la délivrance des bulletins », décliné en deux indicateurs « Délais de saisie à partir de la réception des fiches de jugement » et « taux d'informatisation des demandes de bulletin ».

2.2. Des problématiques plus spécifiques à la justice

D'autres changements sont plus spécifiques à la mission Justice. Certains objectifs ou indicateurs LOLF ont été supprimés parce que les objectifs ou un plafond ont été atteints. C'est le cas pour le taux de réponse pénale (2015), même s'il reste mentionné dans *Les chiffres clés de la justice* annuels. Depuis 2013 déjà, autour de 90 %, il n'était pas jugé pertinent qu'il soit plus élevé en raison du coût élevé généré par des poursuites ou alternatives pour des contentieux de faible gravité : « Pour le taux de réponse pénale, les performances sont vraisemblablement proches des niveaux optimaux » (PAP 2013, p. 35 ; cf. aussi PAP 2016, p. 38). Le taux de réponse pénale est en effet passé de 35 % au début des années 1990, à 65 % en 1998 et à 90 % en 2014⁹⁷. Les indicateurs parmi les plus volatils sont ceux qui portent sur le recours à certaines technologies de l'information et de la communication. Ces indicateurs d'usage sont rapidement obsolètes parce que la cible était atteinte ou que d'autres priorités étaient intervenues. Le taux d'équipement des services judiciaires en visioconférence (2008) et le nombre de juridictions ayant signé une convention locale (2009) n'ont duré qu'un an. Ils ont été remplacés entre 2009 et 2014 par le nombre d'utilisations de la visioconférence, et d'échanges dématérialisés des juridictions avec leurs partenaires depuis 2015. Ce changement traduit aussi le déplacement de l'attention de la Chancellerie de la visioconférence vers la dématérialisation des procédures et des échanges.

Certains changements visent à faciliter le pilotage par la Chancellerie. Les modifications dont fait l'objet la dispersion du délai moyen de traitement des procédures civiles ont pour objet que la Chancellerie identifie mieux les juridictions les plus en difficulté et développe des actions ciblées. Cet indicateur est celui qui a été le plus modifié : à six reprises entre 2006 et 2018. En 2007 et 2008, il est remplacé par le délai théorique d'écoulement du stock des affaires civiles terminées par types de juridiction, qui mesure la durée maximum, en mois, nécessaire pour traiter les affaires civiles en stock. Le retour à un indicateur de dispersion témoigne de la préoccupation de la Chancellerie par rapport à l'ampleur des variations de délais : du simple au triple sur le territoire, il remet en cause le principe d'une égalité de traitement entre les justiciables d'un simple point de vue quantitatif. En 2006, l'indicateur de dispersion est défini comme la durée moyenne pour évacuer 75 % des affaires civiles. En 2009, un raisonnement par seuil est introduit. La dispersion du délai moyen de traitement des procédures civiles est calculée en fonction d'un « délai seuil supérieur » à 14 mois pour les cours d'appel, à 7,5 mois pour les TGI et à 5,5 mois pour les tribunaux d'instance. Le délai « seuil » définit « le délai de traitement au-delà duquel un effort doit être fourni pour le réduire et le rapprocher du délai moyen » (PAP 2009). En 2013, l'indicateur mesure désormais « le pourcentage des juridictions dépassant d'un mois et plus le délai moyen de traitement (cible) ». L'enjeu est d'identifier les juridictions les plus en difficulté, afin que la DSJ définisse des contrats d'objectifs prioritairement avec celles-ci. À partir de 2015, la « référence » au regard de laquelle un effort plus soutenu est attendu des juridictions, n'est plus exprimée en mois, mais en pourcentage du délai cible. Par exemple, « fin 2016, 18 cours d'appel affichent un délai compris entre 13 et 15 mois. Elles étaient 8 en 2014 et 10 en 2015. Cette situation illustre la dégradation généralisée ayant affecté ces juridictions » (PAP 2018, p. 30), en raison de la forte hausse des affaires nouvelles, notamment en matière sociale.

Enfin, les changements d'indicateurs LOLF survenus entre 2006 et 2018 témoignent de la poursuite du mouvement de déclin des indicateurs relatifs à la qualité juridique observable au cours du XX^e siècle (Serverin, 2003). Sont supprimés : le taux de requêtes en interprétation, en

⁹⁷ Cf. *Les chiffres clés de la justice 1999 et 2015* ; pour le premier chiffre, cf. Collectif (2008), « Justice. Une révolution silencieuse », *Sciences Humaines*, dossier coordonné par Catherine Halpern, décembre, 199, p. 36.

rectification d'erreurs matérielles et en omission de statuer (2010) ; le délai moyen de délivrance de la copie revêtue de la formule exécutoire (2012) ; et le taux de rejet par le Casier judiciaire national (2015).

Au-delà des indicateurs LOLF, la Chancellerie ou les chefs de juridiction et directeurs de greffe intègrent de manière ciblée d'autres ratios pour analyser les performances des juridictions, devenus standards au niveau international.

2.3. L'inégale réappropriation d'indicateurs standards au niveau international

De nouveaux indicateurs d'efficacité, conçus dans d'autres pays et généralisés par des organisations internationales, sont mobilisés comme outils d'analyse complémentaires dans les projets annuels de performance, les dialogues de gestion et l'examen du fonctionnement global des juridictions par les chefs de juridiction et leurs adjoints.

Par exemple, le taux de couverture, à savoir la capacité des juridictions à absorber les affaires nouvelles dans l'année (ratio entre le nombre d'affaires nouvelles et celui d'affaires sorties), ne fait pas partie des indicateurs LOLF. Mais à partir de 2012, ce ratio est systématiquement mobilisé dans les PAP dans l'analyse croisée des délais et des stocks, et pour expliciter l'évolution du nombre d'affaires traitées par magistrat, excepté en 2014 :

« L'augmentation du nombre d'affaires traitées par magistrat [du siège, de 290 en 2013 à 302 en 2014] ne permet toutefois pas de couvrir l'intégralité des affaires nouvelles. En effet, *seule une augmentation des taux de traitement des magistrats (+6 %), pour atteindre un nombre de 321 affaires traitées par magistrat, permettrait la couverture intégrale des affaires nouvelles. Le taux atteint en 2014 est le plus élevé jamais atteint alors que depuis 2010, les cours ont vu leur nombre d'ETPT disponibles diminuer de 6 %.* » (PAP 2016, p. 31)

Ce ratio, le *clearance rate*, résulte d'un long processus d'accommodation des principes gestionnaires à la justice au niveau international, depuis les États-Unis jusqu'au Conseil de l'Europe et la Commission européenne, en passant par la Banque Mondiale et plusieurs pays européens (Cappellina, 2018). Cet indicateur issu des travaux du *National Center for State Courts* a fortement orienté les réformes gestionnaires de la justice états-unienne depuis les années 1970. La Banque Mondiale l'a repris dans deux publications dirigées par M. Dakolias et E. Buscaglia (1999) comparant la performance de certains tribunaux. Depuis 2006, la Commission Européenne pour l'Efficacité de la Justice (CEPEJ), qui dépend du Conseil de l'Europe, considère ce ratio comme un indicateur essentiel du fonctionnement de la justice. La Commission européenne le reprend depuis 2013 dans son Tableau de bord (*Scoreboard*) ; elle l'inclut en 2015 dans son compendium des bonnes pratiques (*EU Quality of Public Administration Toolbox*) tirées des expériences judiciaires nationales et des travaux d'autres organisations internationales. Dans cette dynamique internationale, la CEPEJ est un acteur essentiel de la réappropriation ciblée de certains indicateurs par les professionnels de la justice Français. Dès 2010, le taux de couverture est utilisé dans les référentiels d'inspection des TGI et cours d'appel ; les rapports annuels de performance, et les dialogues de gestion⁹⁸. Plusieurs magistrats, chefs de juridiction ou de service et directrices de greffe, qu'ils aient ou pas été en détachement à la DSJ ou à l'Inspection Générale des Services Judiciaires, y font référence « spontanément » en entretien dès 2011 ou lors des audiences solennelles, comme le premier président de la cour d'appel de Rennes en 2013.

⁹⁸ Ces référentiels précisent qu'il s'agit de « faire l'étude comparative des résultats de la juridiction avec les indicateurs de performance nationaux, fournis par le secrétariat général » (Inspection Générale des Services Judiciaires, référentiel d'évaluation des TGI 2012, p. 70).

Toutefois, cette réappropriation d'indicateurs internationaux ne va pas de soi. Un autre indicateur-clé de la Commission Européenne pour l'Efficacité de la Justice issu des mêmes travaux américains, le *disposition time* ou délai théorique d'écoulement des stocks (durée maximum nécessaire pour traiter toutes les affaires civiles en stock), est introduit dans leur questionnaire en 2007 et leur rapport 2008 ; il ne figure que dans les PAP 2007 et 2008. Son inclusion parmi les indicateurs LOLF deux ans seulement montre que l'adoption d'indicateurs plébiscités dans des pays en pointe en matière gestionnaire, n'a rien d'évident. Peut-être est-ce lié au fait que la légitimité de cet indicateur n'était pas encore affirmée au sein de la CEPEJ. Toutefois, depuis 2011 au moins, la DSJ, l'Inspection Générale des Services judiciaires⁹⁹, certains chefs de juridiction et leurs adjoints utilisent couramment cet indicateur dans l'analyse de la performance des tribunaux et cours :

« La situation de la cour est excellente au niveau pénal. Au civil, elle semble se redresser même si le délai théorique d'écoulement du stock reste le double du national. » (extrait d'un compte rendu de dialogue de gestion transmis en 2011 lors d'un entretien à la DSJ)

De plus, l'utilisation de cet indicateur par les juridictions administratives françaises depuis 2000 au moins¹⁰⁰, illustre l'importance des cloisonnements entre juridictions administratives et judiciaires. Outre les projets annuels de performance et les inspections des juridictions, l'infocentre PHAROS présenté plus loin, est un autre instrument d'appropriation de ces indicateurs.

En conclusion, la LOLF marque un tournant dans l'appréciation de l'activité judiciaire. Elle atteste la primauté de l'évaluation quantitative. Elle confirme le déplacement de l'attention, *au niveau national*, des indicateurs relatifs aux usagers de la justice centrés sur les délais et stocks, et la politique pénale, qui restent très prégnants dans les services judiciaires, vers les indicateurs d'efficacité et d'efficience par le recours plus systématique à des ratios de productivité et de coût. Ces derniers sont toutefois mobilisés surtout par l'administration centrale : Direction des Services judiciaires et Secrétariat général ; ils n'innervent pas tous l'activité des chefs de juridiction et directeurs de greffe (cf. partie III). S'y ajoute le recours ciblé à des indicateurs d'efficience conçus aux États-Unis et repris par des organisations internationales (Banque Mondiale, Commission pour l'Efficacité de la justice, Commission Européenne) : le taux de couverture est devenu structurant dans l'analyse que la Chancellerie, les chefs de juridiction et directeurs de greffe font de l'activité des tribunaux et cours. La LOLF amplifie aussi l'analyse comparative de la performance des juridictions, en incitant au développement d'instruments dédiés.

Si l'on se réfère aux analyses de W. Espeland et de M. Stevens (2008, p. 404), la production, l'expression et l'interprétation de nombres revêt une dimension performative : « Les nombres aident souvent à constituer les choses qu'ils mesurent en dirigeant l'attention, en persuadant et en créant de nouvelles catégories pour appréhender le monde » (ibid., p. 404). En même temps, de nouvelles valeurs émergent de la commensuration et de la comparaison ; W. Espeland et M. Sauder (2007)

⁹⁹ Le référentiel d'évaluation des TGI de l'Inspection des services judiciaires de 2012 et celui de 2013 inclut, seulement en matière pénale : le délai théorique moyen d'écoulement des dossiers d'instruction au règlement, obtenu en rapportant le stock au nombre moyen de dossiers réglés mensuellement ; le délai théorique d'écoulement du stock par le tribunal correctionnel (décliné en délai global théorique, délai théorique d'affaires juge unique ; délai théorique affaires collégiales), et le nombre théorique d'audiences nécessaires à l'écoulement du stock par le tribunal correctionnel ; le délai théorique d'écoulement du service de l'exécution des peines en rapportant le stock à l'activité en année pleine ; et le délai théorique d'écoulement et de traitement des affaires pénales devant le tribunal pour enfants, en distinguant les mineurs des autres. Le référentiel d'évaluation des cours d'appel de l'Inspection des services judiciaires de 2012 inclut cinq références au délai théorique d'écoulement des stocks, là encore seulement au pénal à la chambre de l'instruction, à la chambre des appels correctionnels et pour les cours d'assises.

¹⁰⁰ Cf. la référence au délai théorique de résorption des stocks dans le rapport de P. Devedjian concernant la justice inclus dans le rapport global 2624 sur le projet de loi de finances 2001 de la Commission des Finances de l'Assemblée nationale, 12 octobre 2000.

qualifie ce phénomène de réactivité. Premièrement, la commensuration crée, met en exergue ou renforce certaines catégories sociales (Porter, 1995, p. 64 ; Espeland et Stevens, 1998, p. 323). Surtout, « la mesure intervient dans les mondes sociaux qu'elle décrit » (Espeland & Stevens, 2008, p. 412) : les mesures incitent les personnes à penser et à agir autrement. Deuxièmement, « la commensuration est politique : elle reconstruit des relations d'autorité, crée de nouvelles entités politiques et établit de nouveaux cadres interprétatifs » (Espeland et Stevens, 1998, p. 323). Ici, les mécanismes de reddition des comptes orientés vers la performance, et l'insistance sur l'effectivité des décisions ainsi que sur le coût de la justice (qui justifie que tous les faits ne soient pas poursuivis) montrent l'importance des déplacements qui interviennent dans les principes d'action des magistrats, et le poids accru du ministère du Budget/ des Finances. Les mesures changent aussi les attentes des autres acteurs.

II. Usages et rationalités différenciés des indicateurs

Les indicateurs relèvent d'usages et de rationalités différentes. Certains permettent au politique d'afficher des priorités politiques et de légitimer l'action publique (James, 2004). L'élaboration d'un infocentre centralise les statistiques disponibles en un même dispositif ; il sert à comparer les performances des juridictions et à objectiver l'allocation des moyens budgétaires et en personnels, à travers la mesure de la charge de travail.

II.1. La prévalence du politique et de l'affichage de ses priorités

Au-delà de l'exigence administrative consécutive à la LOLF, ce sont les objectifs politiques assignés par les gardes des Sceaux qui orientent la conception des indicateurs et leur refonte. Certains visent à légitimer l'action gouvernementale et à attester la capacité du ministère de la Justice (et de l'Intérieur) à répondre à des attentes fortes des citoyens en matière de délai ou de sécurité, et d'éviter les critiques. La forte médiatisation et la politisation de ces deux secteurs régaliens renforcent l'exigence de redevabilité. Le taux de réponse pénale ou d'alternatives aux poursuites ; le taux de récidive ou de réitération des jeunes en matière pénale ; le taux et délai moyen de mise à exécution qui renvoie à l'effectivité des décisions de justice font penser aux indicateurs à usage « populiste » autant que managérial évoqués par N. Carter *et al.* (1995, p. 20). La primauté des enjeux politiques est visible dans le choix des « objectifs et indicateurs les plus représentatifs de la mission » (PAP 2015 p. 9) mis en évidence dans les PAP à partir de 2010. Comme l'indique le tableau 10, parmi les quatre indicateurs principaux figurent : le taux de réponse pénale jusqu'en 2014 ; « le pourcentage de personnes placées sous écrou et condamnées bénéficiant d'un aménagement de peine » ; la « part des jeunes pris en charge au pénal qui n'ont ni récidivé ou réitéré, ni fait l'objet de nouvelles poursuites dans l'année qui suit la clôture de la mesure ».

Tableau 10 - Évolution des « objectifs et indicateurs les plus représentatifs de la mission Justice » (2010-2018)

2010-2012	2013	2014	2015-2016	2017	2018
OBJECTIF 1 - Rendre des décisions de qualité dans des délais raisonnables en matière civile Indicateur - Délai moyen de traitement des procédures par type de juridiction			OBJECTIF 1 - Améliorer la qualité et l'efficacité de la justice Indicateur - Délai moyen de traitement des procédures, hors procédures courtes		
OBJECTIF 2 - Amplifier et diversifier la réponse pénale et améliorer l'exécution des décisions pénales Indicateur - Taux de réponse pénale (TGI).			<i>Supprimé</i>		
OBJECTIF 3 - Développer les aménagements de peine		Prévenir la récidive et accompagner les personnes placées sous main de justice	OBJECTIF 2 - Favoriser la réinsertion		
Indicateur - Pourcentage de personnes placées sous écrou et condamnées bénéficiant d'un aménagement de peine				... ou d'une libération sous contrainte	
<i>Inexistant</i>			OBJECTIF 3 - Améliorer les conditions de détention des personnes sous main de justice, ainsi que les conditions de sécurité et de travail des personnels pénitentiaires		
<i>Inexistant</i>			Indicateur : taux d'occupation des... places en maison d'arrêt		
<i>Inexistant</i>			établissements pénitentiaires		
OBJECTIF 4 - Optimiser la prise en charge des mineurs délinquants		Consolider l'amélioration de la qualité de la prise en charge des mineurs délinquants	Garantir une aide à la décision efficace et améliorer la qualité des prises en charges éducatives [des mineurs]		
Indicateur : part des jeunes pris en charge au pénal qui n'ont ni récidivé ni réitéré, ni fait l'objet de nouvelles poursuites dans l'année qui suit la clôture de la mesure		Part des jeunes âgés de moins de 17 ans à la clôture d'une mesure pénale qui n'ont ni récidivé ni réitéré dans l'année qui a suivi			

Source : élaboration personnelle d'après les PAP 2010 à 2018.

1.1. Les indicateurs, signaux de priorités politiques qui orientent les politiques locales de justice

Certaines modifications d'indicateurs LOLF répondent à de nouvelles priorités politiques. En 2011, l'élaboration d'une politique transversale relative à la justice des mineurs se décline dans des taux de réponse pénale et d'alternatives aux poursuites concernant les mineurs ; et dans des délais moyens de traitement des procédures en matière civile et pénale concernant les mesures d'assistances éducatives prononcées par les juges des enfants en cour d'appel et TGI ; les années suivantes, seul le deuxième est renseigné. Le taux de réponse pénale dans les affaires impliquant les mineurs, de 60 % en 1994, s'élève à 94 % en 2013 (Mainaud, 2015). A. Bruel (2015, p. 19), ancien président du Tribunal pour Enfants de Paris, dénonce une « tyrannie du chiffre, devenu le seul critère d'appréciation des résultats » où les magistrats et les éducateurs seraient « soumis aux impératifs de gestion dictés par une politique sécuritaire » (*ib.*, p. 134).

Autre exemple, à partir de 2012, la ministre C. Taubira engage une réflexion sur la lutte contre la récidive et l'exécution des peines dans le cadre d'une conférence de consensus. Au rapport de préconisations remis au Premier ministre et à la garde des Sceaux en février 2013, succède la loi du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales. Une nouvelle peine de probation alternative à l'incarcération, la contrainte pénale, est instituée. Ni emprisonnement, ni sursis avec mise à l'épreuve, la contrainte pénale permet un contrôle et un suivi renforcé. L'enjeu est de

« supprimer les automatismes précédents qui nuisaient à l'individualisation des peines (comme les peines plancher ou les modalités de révocation du sursis simple), de mettre en œuvre un dispositif visant à assurer un retour à la liberté progressive, contrôlée et suivie, et de permettre une meilleure prise en charge des victimes. » (PAP 2016, p. 39 ; cf. aussi PAP 2017, p. 43)

En 2014, un observatoire de la récidive et de la désistance¹⁰¹, et un comité national de l'exécution de la peine sont créés. Une réflexion est menée pour proposer un nouvel indicateur de mise à exécution couvrant l'ensemble des tribunaux concernés. Les statistiques de sortie de la délinquance sont avancées pour justifier l'utilité de l'insertion et des aménagements de peine :

« Les politiques de *réinsertion* mises en œuvre par le ministère de la Justice constituent un volet essentiel de *la prévention de la récidive*. Les données statistiques connues confirment l'importance des aménagements de peine pour lutter contre la récidive. Celle-ci est moins fréquemment constatée à l'égard des personnes détenues n'ayant pas fait l'objet d'une sortie sèche (indicateur 107-1.1). [...] La prise en charge des mineurs délinquants a une *dimension éducative* essentielle [...] afin de rendre possible *l'intégration sociale* de ces mineurs par *l'insertion scolaire et professionnelle*. L'*efficacité* de l'intervention éducative est mesurée ici (indicateur 182-1.3) au travers de *la prévention de la réitération et de la récidive*. » (PAP 2016, p. 10 ; cf. aussi PAP 2015, p. 9)

Les nouvelles priorités politiques s'accompagnent d'une refonte des indicateurs, ou *a minima* une nouvelle argumentation les accompagne.

Les indicateurs associés aux objectifs politiques des ministres orientent aussi les politiques locales de justice, qu'ils soient ou non inclus dans les indicateurs LOLF. Les chiffres relatifs aux violences conjugales, plus généralement aux délits à connotation sexuelle, suscitent une vigilance de la Chancellerie et des juridictions, car il s'agit d'un problème public plus visible depuis le milieu de la décennie 2000 (Boussaguet, 2008 ; Delage, 2017). Les juridictions sont aussi sollicitées au gré de l'actualité ; en 2011, l'affaire de Pornic a attiré l'attention sur les délais d'exécution des peines et le suivi des condamnés. La multiplication des demandes ponctuelles de la Chancellerie, définies sans disposer d'outils informatiques adéquats, requiert des décomptes manuels dans les juridictions fastidieux et chronophages :

¹⁰¹ La désistance désigne l'arrêt d'un parcours de délinquance ou de criminalité.

« [Concernant l'exécution des peines] À RP-A, on a essayé de faire un bordereau [sous forme de tableau pour assurer un suivi]. On le réactualisait manuellement, c'est-à-dire qu'on recomptait les dossiers tous les six mois. Sauf que ça implique que le secrétariat qui gère le milieu ouvert donne ses statistiques ; que le greffe qui gère le milieu fermé, donne ses statistiques en même temps... Concrètement, c'était un outil kafkaïen [...] avec des relances ponctuelles du président. Vraiment du bidouillage. » (RP-A, JAP - 2010)

La hiérarchie transmet les injonctions du politique qui, pour communiquer, a besoin de statistiques fiables.

1.2. Des faits difficiles à mesurer et politiquement sensibles

L'instabilité des indicateurs d'exécution des peines montrent à la fois qu'il s'agit d'un sujet politiquement sensible, qui suscite la vigilance de la Chancellerie, et la difficulté à définir un indicateur précis et synthétique. Les taux de mise à exécution, comme les indicateurs de délai moyen d'exécution, ont connu de nombreuses modifications pour cette double raison entre 2006 et 2018.

En 2006, le taux de mise à exécution correspond au pourcentage d'exécution des jugements contradictoires sous 3 mois ; il est décliné en sous-indicateurs relatifs à l'emprisonnement ferme, au travail d'intérêt général, au sursis avec mise à l'épreuve ou à une amende (cf. tableau 11).

Tableau 11 - Taux de mise à exécution

	2003	2004	2005	2006
<i>Pourcentage</i>	Réalisation		Prévision	
Emprisonnement ferme	71,1	76,3	77	78
Travail d'intérêt général	96		95	95
Sursis avec mise à l'épreuve	89,6		95	95
Amende	55,1	61,6	65	75

Source : PAP 2006 (p. 25)

En 2008, le taux de mise à exécution, redéfini comme la part des peines prononcées présentant un événement de mise à exécution dans l'ensemble des peines prononcées, est calculé par type de peines et sur les peines prononcées pendant une année¹⁰². Concrètement, le tableau comme les chiffres sont quasi inchangés, de sorte qu'hormis le changement de définition, le mode de calcul semble être resté similaire.

En 2011, une distinction est effectuée entre l'exécution des jugements contradictoires, lorsque le prévenu est présent ou représenté par son avocat, et des jugements contradictoires à signifier lorsque le prévenu est absent à l'audience et non représenté (cf. tableau 12). La différence importante de taux s'explique par le type de jugement prononcé. Entre 2014 et 2017 inclus, cet indicateur n'est plus renseigné en raison du passage au logiciel Cassiopée pour l'ensemble de la chaîne pénale.

¹⁰² L'événement de mise à exécution correspond à l'envoi de la fiche de condamnation au Casier Judiciaire National. Les jugements frappés d'appel ou d'opposition, les peines amnistiées, les personnes décédées ou graciées sont exclus du calcul. Entre 2006 et 2011, cet indicateur n'est disponible que pour les 7 juridictions franciliennes, car le logiciel qu'elles utilisent, la Nouvelle Chaîne Pénale, en permet l'obtention.

Tableau 12 - Taux de mise à exécution

		2009	2009	2010	2011
	<i>Pourcentage</i>	Réalisation		Prévision (actualisée en 2010)	
<i>Jugements contradictoires</i>	Emprisonnement ferme	88,1	80,1	85	86
	Travail d'intérêt général	89,6	89,4	90	91
	Sursis avec mise à l'épreuve	90,6	87,1	89	90
	Amende	49,4	57	55	56
<i>Jugements à signifier</i>	Emprisonnement ferme	50	42,8	44	45
	Sursis avec mise à l'épreuve	57,1	39,4	45	50
	Amende	40,5	33,7	35	38

Source : PAP 2011

Le délai moyen de mise à exécution des peines mesure la durée qui s'écoule entre la date du premier événement de mise à exécution et la date du prononcé de la peine. Il est calculé sur les peines mises à exécution dans l'année écoulée. Cet indicateur n'est disponible que pour les 7 juridictions franciliennes entre 2006 et 2009 inclus, puis en 2013 et 2014. Entre 2010 et 2012 inclus, il est disponible pour l'ensemble des juridictions. Entre 2015 et 2017 inclus, il n'est plus renseigné dans l'attente d'un nouvel indicateur.

Finalement, en 2018, le taux d'exécution des peines d'emprisonnement ferme ou en partie ferme remplace les deux indicateurs du taux et du délai moyen d'exécution des peines.

Les indicateurs sont des révélateurs des priorités politiques, en même temps qu'ils dépendent de la capacité à les produire, donc aussi des logiciels utilisés dans les juridictions. Certains arrangements ne sont pas stabilisés en raison de la difficulté à mesurer certains faits sociaux. Paradoxalement, la mesure peut être un moyen déployé pour maîtriser l'incertitude.

II.2. L'infocentre Pharos, outil de comparaison

La volonté d'évaluer comparativement l'efficacité des tribunaux et d'optimiser l'allocation des moyens et ne date pas de la LOLF. En 1998, la Chancellerie définit des indicateurs statistiques, considérés comme objectifs, pour décider de l'affectation de nouveaux magistrats (Hanoteau et Jean, 2002, p. 5). Il s'agit d'indicateurs d'activité (nombre d'affaires nouvelles, d'affaires jugées par magistrat, etc.), de critères sociaux dans le cadre de la politique de la ville, et démographiques, comme la population du ressort et les caractéristiques de celle-ci. En revanche, la conception d'un infocentre, PHAROS, Pilotage Harmonisé pour l'Organisation des Services, systématise ce souci de quantification dans une perspective comparative. Entré en service à partir de juin 2009 et étoffé progressivement depuis, PHAROS visait à objectiver l'appréciation portée sur l'activité d'une juridiction, tout en la contextualisant ; à la comparer avec la moyenne de juridictions de taille similaire, et la moyenne nationale ; enfin, à « [allouer] des ressources entre juridictions en tenant compte de leur activité et de leur performance »¹⁰³. Pharos inclut des indicateurs d'activité traditionnels (affaires nouvelles et terminées, nombre d'affaires en stock et âge moyen du stock) et plus récents, élaborés dans différentes instances européennes : taux de couverture, part des affaires considérées comme « à risque » (plus de 12 mois), délai théorique d'écoulement du stock (Cappellina, 2018, p. 262). PHAROS permet au service de contrôle de gestion de la Chancellerie et aux chefs de juridiction et à leurs adjoints d'établir un diagnostic fin sur le fonctionnement d'une juridiction. Conçu comme « un nouveau vecteur de la logique de performance au sein des

¹⁰³ Synthèse du Conseil de modernisation des politiques publiques, juin 2010, annexe 1 concernant l'avancement des mesures.

juridictions »¹⁰⁴, PHAROS vise à insuffler chez les chefs de juridiction une auto-analyse régulière de l'organisation.

2.1. Dialogues et contrôles de gestion : « on veut que vous fassiez mieux l'année prochaine »

Les « dialogues de gestion et de performance » multi-niveaux institués par la LOLF sont exemplaires d'un gouvernement de la justice qui repose sur les indicateurs dits de performance que PHAROS regroupe. À la Chancellerie ou par visioconférence, ils réunissent fin juillet au niveau d'une cour d'appel, le premier président, le procureur général, les secrétaires généraux du procureur général et de la première présidence, le directeur du service administratif régional, et les responsables des ressources humaines, du budget, de l'informatique. Du côté de la Chancellerie, la directrice des services judiciaires ou son adjoint préside la réunion. Viennent à tour de rôle les sous-directeurs en charge des ressources humaines, budgétaires et de l'informatique. Les cours d'appel y justifient et négocient leurs demandes de moyens matériels et humains. La discussion sur les budgets et les performances n'a pas toujours lieu en même temps, de sorte qu'il n'y a pas nécessairement de couplage entre allocation des budgets et performances contrairement aux objectifs initiaux de la LOLF. Beaucoup de chefs de cour mettent en œuvre un dialogue de gestion avec les juridictions de leur ressort selon le même principe. Les discussions s'appuient sur l'analyse des indicateurs rassemblés dans PHAROS, et la capacité ou non des juridictions à atteindre les objectifs définis par la Chancellerie :

« Dans le dialogue de gestion entre la juridiction et les chefs de cour, l'ensemble de ces tableaux de performance est examiné et l'on est interrogé sur les conditions dans lesquelles on est amené à réaliser ou pas les objectifs fixés par la Chancellerie : « Pourquoi ? Quelles sont les difficultés ? » Le dialogue est le même entre les chefs de cour et la Chancellerie pour les moyens humains. *On est dans une approche qualitative, quantitative, de contrôle et d'explication.* La Chancellerie fait des analyses fines maintenant, que ce soit la DSJ [Direction des services judiciaires] ou la DACG [Direction des Affaires Criminelles et des Grâces], des tableaux de bord des juridictions, avec une analyse par juridiction et par direction de la Chancellerie sur les objectifs et les réalisations de la juridiction. » (RP-A, procureur - 2010)

Sur la base des informations transmises par les juridictions et des restitutions établies à partir de PHAROS, les contrôleurs de gestion de la sous-direction de la Performance et des méthodes comparent les indicateurs et la « performance » de chaque juridiction et des services qui la composent, à ceux d'un groupe de juridictions de taille équivalente, à la moyenne de groupe, à celle du ressort de la cour d'appel et aux moyennes nationales. Quatre groupes ont été définis concernant les TGI, trois pour les cours. La comparaison entre juridictions répond à plusieurs objectifs.

Premièrement, le contrôle de gestion permet de poser un diagnostic sur le fonctionnement *global* d'une juridiction sur la base d'« un constat partagé » selon la sous-direction concernée. Depuis 2012, grâce à PHAROS, les responsables en juridictions disposent des mêmes informations que l'administration centrale ; les chiffres et leurs interprétations peuvent donc être discutés. La Chancellerie perd une part de son pouvoir discrétionnaire, comme W. Espeland et Stevens (1998, p. 331) le notent à propos des élites. L'enjeu est toutefois pour la Chancellerie d'inciter les chefs de cour à concevoir la juridiction comme un tout, en étant attentif aux interdépendances entre services :

« Notre souci à la DSJ, c'est que la juridiction se porte bien *dans son ensemble*. L'idée qu'on cherche à faire passer, c'est que *tout le monde est solidaire et qu'on ne peut pas traiter le contentieux civil d'un côté, le contentieux pénal de l'autre* : c'est un *équilibre global* qu'il faut trouver. » (magistrate en détachement au bureau de la performance)

¹⁰⁴ Avis des sénateurs Détraigne et Sutour sur le projet de loi de finances 2010.

Ainsi, un service en difficulté implique que les chefs de juridiction revoient la répartition globale des moyens. Si certains sont « moins bons » en termes de nombre d'EPTP consommés, d'ancienneté de stock, de « taux de couverture », de « délais théoriques d'écoulement d'un stock » ou de « ratio d'efficience », la cellule de contrôle de gestion invite les chefs de juridiction à repenser les modes d'organisation du travail. Elle suggère parfois de réorganiser certains services, de réaffecter des personnels d'un contentieux vers un autre, ou de privilégier des orientations procédurales impliquant moins les juges :

« Malgré des indicateurs civils globalement bien orientés, la juridiction a visiblement un problème pour traiter tel contentieux. Y a-t-il des possibilités de synergie avec le traitement du contentieux pénal pour lequel, contrairement à la tendance nationale, la part des recours aux procédures traditionnelles consommatrices d'ETPT de magistrats du siège augmente ? » (extrait de compte rendu de dialogue de gestion transmis en 2011 lors d'un entretien à la DSJ)

Par ce « pilotage » plus fin qu'auparavant et en comparant les juridictions entre elles, la Chancellerie joue un rôle plus actif dans la gestion des flux et stocks au niveau des juridictions, voire des services. D'importantes asymétries en termes d'information et d'analyses persistent, puisque les uns et les autres ne disposent pas des mêmes moyens pour les interpréter. Les chiffres donnent de nouveaux arguments vis-à-vis de la direction du Budget ou de la DSJ. La précision des analyses et contrôles à laquelle parvient la Chancellerie est telle qu'à partir 2012, certains chefs de cour envisagent de recruter un statisticien, puis un contrôleur de gestion au niveau du Service Administratif Régional, afin de produire des « contre-analyses », et de réduire le déséquilibre dans le rapport de force avec l'administration centrale (à Prov-C, à prov-K). Ceci pourrait encore affiner le pilotage assuré à tous les niveaux.

Deuxièmement, les chefs de juridiction et présidents de chambre sont invités à s'approprier ce raisonnement de type *benchmarking* en comparant eux-mêmes au quotidien leurs performances dans le temps et l'espace grâce à PHAROS. Il s'agit de les faire réfléchir à leurs modes d'organisation et de fonctionnement, et aux pratiques de travail, afin d'« économiser du temps » en personnels. Comme le souligne la magistrate alors sous-directrice de la Performance et des méthodes, « les réflexions [sur la performance] vont de pair avec les outils mis à disposition qui sont souvent structurants sur les organisations et donc, une réflexion sur les processus de traitement. » La Chancellerie attend de ces comparaisons entre juridictions d'un même groupe, que les différentiels mis en évidence en termes de délais, de nombres d'affaires, de variation et d'âge des stocks, incitent les juridictions à identifier les services qui méritent une attention prioritaire et, au niveau collectif, à échanger sur leurs « bonnes pratiques » en termes d'organisation et de gestion des ressources humaines¹⁰⁵. L'idée est de leur permettre de s'auto-évaluer tout au long de l'année, afin d'apporter les ajustements nécessaires « en temps réel » selon la commission des lois du Sénat dans son avis sur le projet de loi de finances 2010. Ce faisant, l'ambition de la DSJ vis-à-vis des juridictions est de diffuser une « culture de performance » au quotidien et à tous les niveaux de gestion ; ce processus est décrit explicitement sur le mode d'une relation enseignant-élèves :

« Si on veut que la culture de performance se diffuse, [...] il faut des restitutions jusqu'au niveau de pilotage local [...] qui leur permettent de suivre trimestriellement leur évolution et [...] d'identifier leurs éléments de performance, les signaux d'alarme, et faire vraiment un pilotage [...] Les dialogues de gestion, c'est un exercice obligatoire sur le plan budgétaire, et depuis la LOLF, du point de vue de la performance. Notre but, *c'est de valoriser toutes les réflexions que les juridictions ont menées sur leurs organisations, leurs performances, etc., et de relancer une réflexion sur l'organisation et la*

¹⁰⁵ Toutefois, même des présidents, qui utilisent plusieurs fois par semaine PHAROS et en sont d'ardents défenseurs, sont réservés quant aux possibilités d'en tirer un diagnostic précis : « Pharos est un bon outil, pas un outil de diagnostic, mais un outil qui donne un très bon panorama sur le fonctionnement... » (prov-C, président).

performance grâce au regard critique que nous pouvons porter sur la façon dont eux-mêmes évaluent... C'est un exercice pédagogique. Vous avez rendu une belle rédaction, on vous a fait des corrections pour que la prochaine fois, cela soit mieux. [...] L'idéal, au lieu de faire seulement cet échange de papier, ce serait de se mettre à disposition des juridictions et de leurs chefs pour aller parler performance localement [puisqu'...] les chefs de juridiction du tribunal machin, ils ne sont pas là au moment du dialogue de gestion. » (magistrate en détachement au bureau de la performance)

Début 2011, 1 200 personnes avaient suivi des formations à l'utilisation de cet outil¹⁰⁶. En décembre 2012, 1 500 personnes étaient habilitées à se servir de PHAROS (information communiquée en entretien). Dans les faits, ce sont surtout les chefs de juridiction et de cours, leurs adjoints, les directeurs des Services Administratifs Régionaux et les directeurs de greffe, qui ont été formés à l'utilisation, complexe, de PHAROS, qui nécessite un maniement régulier pour être maîtrisé. Lors de nos enquêtes, rares sont ceux qui s'y réfèrent plusieurs fois par mois ; l'un d'eux, qui a œuvré à la mise en place de la LOLF lorsqu'il était en détachement à la DSJ, s'en sert quotidiennement :

« C'est un appareil qui recueille l'ensemble des éléments statistiques et qui permet de faire des comparaisons d'une juridiction à l'autre. C'est un très beau truc ! Je peux me comparer à mon groupe de juridictions, à des éléments nationaux. » (prov-E, président - 2010)

En outre, cette perspective comparative est conçue comme un vecteur d'émulation entre chefs de juridiction, et un outil pour comprendre les disparités observées entre tribunaux :

« Il y a tout le côté comparatif que permet PHAROS. Moi, Tribunal de Grande Instance de N., je pense que le Tribunal de M. à côté, il tire la couverture à lui. Je vais regarder ses chiffres. [...] Ou : « Tiens, je voudrais me comparer à untel parce que je pense qu'on a à peu près les mêmes problématiques ». Je vais avoir la possibilité de [le] vérifier [...] Je croyais que j'étais comparable et je vais m'apercevoir peut-être que je ne le suis pas du tout. » (magistrate en détachement au bureau de la performance)

Certains chefs de juridiction comparent régulièrement les résultats de leur juridiction, et les moyens dont ils disposent, à une autre proche géographiquement et en taille, qui appartient souvent au ressort de la même cour d'appel.

Enfin et surtout, le contrôle de gestion vise à ce que les juridictions fassent mieux d'une année à l'autre :

« On compare les ratios des juridictions à des moyennes de groupes et à des moyennes nationales. On regarde combien il y en a au-dessus, en-dessous. On dit [à ceux qui sont proches de la moyenne] : « On veut que vous fassiez mieux l'année prochaine. Donc on va considérer que la moyenne de l'année prochaine, c'est ça plus 5 % et on vous demande d'être à la moyenne ». [...] L'idée serait, si on pouvait, qu'on utilise nos moyennes avec une analyse juridiction par juridiction : « Voilà, vous êtes à 40 % au-dessous. [...] Si l'année prochaine, vous êtes 20 % au-dessous, ce sera déjà bien ». » (ib.)

Ces évaluations guidées par l'idée qu'on peut toujours s'améliorer, introduisent des classements et hiérarchies entre les juridictions au-dessus de la moyenne, celles qui en sont proches, et celles qui se situent bien en dessous. Pour l'instant, elles ne s'accompagnent ni de stigmatisation ni de gratification, même s'il était initialement prévu que les juridictions les plus « vertueuses » bénéficient de financements complémentaires.

Alors qu'un des objectifs initiaux, notamment dans l'esprit des parlementaires, était que PHAROS puisse faciliter l'allocation des personnels et budgets¹⁰⁷, la Chancellerie reconnaît que « PHAROS ne permet pas de définir, pour l'ensemble des juridictions et des ressorts, un modèle unique d'analyse et d'évaluation qui tienne compte de leurs environnements respectifs (géographique,

¹⁰⁶ D'après la réponse de la DSJ à la question écrite n°97113 du député UMP, Bernard Carayon, parue au *Journal officiel* du 22 février 2011 (p. 1831). Cf. <http://questions.assemblee-nationale.fr/q13/13-97113QE.htm>

¹⁰⁷ Cf. Avis des sénateurs Détraigne et Sutour sur le projet de loi de finances 2010.

socio-économique, de criminalité) ; leurs tailles (volume à traiter, nombre de juridictions présentes sur un ressort) ; leurs compétences (juridictions interrégionales spécialisées, contentieux des étrangers, contentieux de la nationalité) ; leurs situations actuelles, très hétérogènes. Ces disparités ne permet[ent] pas d'envisager une allocation mécanique ou mathématique des moyens, et cela, même en multipliant le nombre d'indicateurs. »¹⁰⁸

Deux principales critiques sont adressées à PHAROS. D'une part, sa complexité en ferait un outil plus adapté à des statisticiens qu'à des chefs de juridiction. D'autre part, les biais qui affectent les indicateurs destinés à la Chancellerie sont transférés par construction dans l'infocentre. Le manque de fiabilité des informations recueillies nuit à sa légitimité. PHAROS est donc critiqué en tant qu'instrument de savoir et de pouvoir (Zarka, 2009), en raison du lustre d'objectivité conféré aux décisions d'allocation des moyens s'appuyant sur les informations qu'il collecte.

Mais le changement qu'introduit cet infocentre se situe à un triple niveau, en reprenant les analyses d'A. Vauchez (2008, p. 118-119) : « une base de données est porteuse de visions différentes des actes, des espaces et des enjeux de la justice. [...] Premièrement, elle fait exister « l'espace de comparabilité » dans lequel se situe l'institution, c'est-à-dire ses étalons et ses points de repère [...] Deuxièmement, elle conduit à la constitution de moyennes et d'écart-types. Les mises en série indiquent l'espace pertinent d'ajustement (et, partant, de négociation). Troisièmement, du fait des catégories d'analyse qu'elle institue, toute base de données introduit des continuités là où il y a souvent beaucoup d'hétérogénéité et des discontinuités là où on peut trouver des continuum. »

2.2. Des contrats d'objectifs à un accompagnement personnalisé des juridictions

Le gouvernement par les indicateurs s'accompagne d'une réflexion sur l'amélioration des processus et de l'organisation (cf. chapitres 5 et 6). La DSJ propose aux juridictions trois outils complémentaires, afin de revoir leurs modes d'organisation et leurs pratiques professionnelles : les contrats d'objectifs (parfois aussi appelés projets de service en juridiction) qui existent depuis les années 1990 au moins ; un appui méthodologique ; ou un accompagnement individualisé.

Les contrats d'objectifs consistent en un plan conçu et défini par une juridiction afin de résorber des stocks dans un service. Des moyens supplémentaires sont consentis en contrepartie d'engagements dans le traitement de certains dossiers à atteindre dans un délai défini. Les contrats d'objectifs peuvent être proposés à l'initiative de la Chancellerie pour les juridictions les plus importantes ou très en difficulté, ou des chefs de juridiction qui jusqu'en 2008 pouvaient solliciter un soutien financier de la Mission de modernisation de la Chancellerie. Cette méthode s'est largement répandue en s'appuyant sur les greffiers et magistrats placés. Par exemple, en matière sociale, six contrats d'objectifs ont été signés avec des cours d'appel en 2015 pour trois ans, dont celle de Paris (PAP 2016, p. 24). En effet, le stock de la cour d'appel de Paris en matière sociale représente 42 % du stock national ; son âge moyen pèse fortement sur l'indicateur national, comme son délai moyen de traitement passé à 23 mois. Le contrat d'objectif a consisté à

« réorganiser le fonctionnement des chambres en impliquant les conseils des prud'hommes du ressort dans une gestion plus dynamique de leurs affaires, notamment des séries, et de sensibiliser le barreau pour réduire le délai de dépôt des conclusions. Afin d'y parvenir, la cour bénéficie d'un renfort en effectifs de magistrats et de greffiers, ainsi que de crédits de vacataires ou d'assistants de justice pour créer des audiences supplémentaires. L'objectif est d'assurer la *couverture des affaires nouvelles*

¹⁰⁸ Réponse de la DSJ à la question écrite n°97113 du député UMP, Bernard Carayon, parue au *Journal officiel* du 22 février 2011, p. 1831.

[...]. L'évolution [du stock] a été contenue » malgré l'augmentation d'un tiers des affaires en 2016 (PAP, 2018, p. 25).

Afin de renforcer le suivi consécutif au dialogue de gestion et d'identifier des juridictions ne disposant pas d'effectifs suffisants, le bureau de la performance créé en 2010 souhaiterait avoir connaissance des contrats d'objectifs mis en place par les juridictions. Cela lui permettrait de vérifier la prise en compte de certains problèmes identifiés dans le cadre ou en dehors des dialogues de gestion ; de voir s'ils ont été résolus, comment ils l'ont été, et s'ils le sont de manière pérenne, selon que l'organisation du travail a été modifiée ou que le chef de juridiction a affecté des personnels supplémentaires. Le bureau Performance peut en effet appuyer une demande de moyens humains supplémentaires auprès des sous-directions des ressources humaines dans les cas où les modifications dans l'organisation ont mis en évidence un « sous-dimensionnement » de la circulaire de localisation qui définit l'allocation théorique indispensable des « équivalents temps plein travaillés » pour faire face aux contentieux :

« On souhaitait que nous remontent tous ces contrats d'objectifs faits à l'échelon local, *non pas pour les surveiller, mais parce que c'est l'occasion de vérifier qu'ils ont perçu une problématique et mis des moyens*. On leur dit en dialogue de gestion : « Vous avez une problématique de stocks à la Chambre des Affaires Familiales du tribunal de Trucmuche. » Ils estiment qu'il faudrait un greffier et un magistrat placés pendant six mois. Ils font un contrat d'objectifs. [...] Ce n'est pas la même chose que si ce tribunal a réussi à remonter la pente seul ou en travaillant sur les organisations. [...] Trois années de suite, la cour d'appel a été obligée d'ouvrir une Chambre Correctionnelle de plus à T... Cette information me fait lever le doigt : « *il manque des juges non spécialisés à T, c'est confirmé par le fait qu'ils n'arrivent à tenir que par des contrats d'objectifs*. » Je peux le remonter à la RHM [la sous-direction Ressources Humaines de la Magistrature]. » (magistrate en détachement au bureau de la performance)

En matière de méthodes et de réflexion sur l'organisation du travail, d'une part, le bureau Méthodes, créé en 2009, élabore des fiches ou guides méthodes au gré des changements de législation, de logiciels ou des nouvelles technologies de l'information et de la communication introduites. Des schémas d'organisation des services pénaux ou civils sont conçus pour réorganiser les services pénaux lors de la mise en œuvre du logiciel Cassiopée, ou la mise en état lors de la dématérialisation des échanges avec le barreau. D'autre part, le bureau de la Performance a proposé un accompagnement personnalisé à certaines juridictions jugées en difficulté : entre 2009 et fin 2011, une démarche d'analyse des processus de traitement des dossiers, dénommée le *lean management*, a été mise en œuvre avec le soutien de consultants et de la DGME ; entre 2012 et 2018, une équipe de la sous-direction de la Performance et des Méthodes a proposé aux chefs de juridiction volontaires et dont certains services étaient jugés en difficulté, de réaliser une analyse des processus avec eux et dans une logique participative, afin de réorganiser le travail (programme Via-justice ; cf. chapitre 6).

La Chancellerie met aussi en place des groupes de travail avec des magistrats et fonctionnaires de justice de différents grades et régions de France, pour faire des préconisations sur une problématique. Suite à la hausse des délais observée devant les cours d'assises depuis 2010, la Direction des Affaires criminelles et des grâces, et la direction des Services Judiciaires ont installé en 2016 un groupe de travail afin de rechercher des « solutions (outils, pratiques, textes et moyens) permettant le respect des délais raisonnables entre l'ordonnance de mise en accusation et le jugement de première instance, et entre le jugement en première instance et le jugement d'appel » (PAP 2018, p. 32). Or, les dossiers d'assises sont de plus en plus complexes, en raison des affaires provenant des Juridictions Interrégionales Spécialisées, des contentieux économiques et financiers,

et des affaires de santé publique. Ceci explique aussi l'augmentation continue depuis 2010 du nombre de jours de sessions d'assises pour rendre un arrêt (plus de 3 depuis 2015).

Comme dans d'autres secteurs d'action publique, la quantification permet aux gouvernants de rationaliser le processus de décision politique en créant un constat partagé qui facilite un consensus sur les solutions envisageables, et accroît le contrôle effectif sur les actions engagées ; elle réduit le coût politique de la transformation gestionnaire des administrations en suscitant moins de résistances (Ogien, 2013, p. 18), *a fortiori* lorsque ce gouvernement par les indicateurs s'articule à de nombreux autres instruments.

Toutefois, la pluralité des rationalités à l'œuvre dans les processus de commensuration n'exclut pas les conflits et concurrences entre formes et logiques de quantification au sein de l'administration.

2.3. Différents modes de quantification en conflit à la Chancellerie

Parmi les partisans et promoteurs de la quantification, certaines personnes ne contestent pas l'autorité des nombres, mais ne s'entendent pas sur son mode de production. Différentes formes de quantification s'affrontent. Producteurs et utilisateurs de statistiques judiciaires leur associent des significations différentes selon le statut qu'ils accordent aux nombres. J'étudierai ici surtout la controverse entre le bureau de la Performance et des méthodes en charge de Pharos (qui dépend de la DSJ) et la sous-direction de la statistique et des études de la Chancellerie (SDSE), rattachée au secrétariat général. La magistrate responsable du bureau la présente ainsi :

« Au ministère de la Justice même, *certaines nous savonnent un peu la planche* [...] Pharos est un outil de gestion de performance, au sens strict, c'est un outil très lolfien, et dans le même temps, *le Secrétariat Général, lui, il abrite à la fois des gens qui travaillent sur de l'informatique et des gens qui travaillent sur de la statistique* et ces gens-là, ils pensent qu'une informatique décisionnelle [...] c'est un truc qui sort des statistiques pour le ministère, pour le ministre, de la statistique politique, ce n'est pas du tout la même chose. *On n'est pas intéressé par le même type de données, on n'est pas intéressé par le même type de résultats, ce n'est pas le même but.* [...] *La SDSE est très proche du décideur politique. La SDSE exprime ses besoins, qui sont l'écho des besoins du cabinet.* »

Le conflit est interprété en termes professionnels, en opposant les approches des magistrats à la DSJ, et celles des informaticiens et statisticiens ; et en termes politiques, en raison de la proximité du Secrétariat Général avec le garde des Sceaux et son cabinet. Deux modes de quantification s'opposent relativement au type de données et à ses finalités : analyse de la performance *vs.* approche politique (dans cette dernière, la magistrate précise plus loin qu'elle inclut l'évaluation et la communication).

La distinction établie par A. Desrosières (2003) entre quatre façons de se situer par rapport à la « réalité » des nombres est ici très heuristique pour comprendre ce différend : « A chacune correspond un *langage*, c'est à dire un répertoire de mots, d'exigences et d'arguments, cohérents, mais difficiles à relier si on passe d'une attitude à l'autre » (*ibid.*). Le « *réalisme métrologique* », issu de la théorie de la mesure des sciences de la nature, se caractérise par la croyance dans la réalité des objets mesurés, indépendante de l'appareil d'observation. « Le vocabulaire utilisé est celui de la *fiabilité* : exactitude, précision, biais, erreur de mesure... » (*ibid.*). C'est un idéal que le statisticien vise. Dans le « *pragmatisme de la comptabilité* », la confiance dans ces agrégats d'éléments hétérogènes repose sur des normes et pratiques standardisées, reproductibles ; la mesure, *orientée vers l'action et la décision*, ne prend sens que dans le cadre du pilotage et du contrôle d'une action. La troisième attitude, « *la preuve par l'usage* » à des fins d'argumentation, relève *des utilisateurs*

des statistiques, tels les professionnels qui s'efforcent de peser sur une décision de politique publique¹⁰⁹. La cohérence et la plausibilité des résultats obtenus importent ici. Les comparaisons « fournissent des éléments pour le jugement et pour la décision, par exemple dans une logique de « palmarès », en créant un espace de *commune mesure* » (*ibid.*) ; elles intègrent et mettent en cohérence de nombreuses données. Ces trois premières attitudes ont en commun leurs efforts pour attester la consistance des statistiques et établir l'indépendance entre ce qui est mesuré et l'acte de mesure. Au contraire, le constructivisme affirme le caractère conventionnel et social des statistiques : les indicateurs sont les produits des mesures et des conventions de mesures. « Le travail des statisticiens *reflète* la réalité, mais, d'une certaine façon, il l'*institue*, en fournissant aux acteurs un langage pour mettre en scène celle-ci et agir sur elle » (*ibid.*).

Le Bureau de la Performance et des méthodes souhaite obtenir les chiffres bruts « non corrigés » de l'activité des juridictions, tandis que le service de statistiques souhaite travailler sur les données redressées après correction des incohérences. Le Bureau avance que, même ostensiblement erronés, ces chiffres informent quant aux pratiques de chiffrage sur le terrain ; disposer de cette connaissance permet en retour au Bureau de préciser davantage les consignes adressées aux juridictions, afin d'améliorer les procédures de décompte. *Le Bureau se situe dans une approche constructiviste* (par l'intérêt porté aux modes d'élaboration locaux des nombres) *et pragmatique*, en considérant les nombres d'abord comme des outils pour le pilotage de l'activité judiciaire :

« *Nous, on ne fait pas de la statistique* [au sens métrologique du terme]. On a des éléments de données que, effectivement, parfois, on traite de façon statistique puisque quand on fait des ratios, on fait des moyennes, on regarde combien il y en a au-dessus, combien, il y en a au-dessous. [...] C'est tout un travail d'être obligé de *valoriser notre besoin spécifique en matière de performance et de pilotage et de faire que ce besoin ne soit pas oublié au moment de la répartition des moyens parce qu'il y a un besoin qui existe véritablement sur le plan politique pour obtenir des statistiques utilisables, j'allais dire, sur le plan de la communication, comme sur le plan de l'évaluation* [...] D'abord, on veut qu'il soit entendu qu'on sera un usager de cet Infocentre [Pharos] et que nos demandes dans cet Infocentre seront au moins aussi importantes que celles de la SDSE parce qu'on a besoin des données [...] Il faut qu'on explique, c'est pas toujours très facile quand en face c'est la S.D.S.E. et que ce sont des statisticiens, que *nous on a besoin de données brutes non retraitées* parce que *pour nous, une donnée brute que nous mettons dans PHAROS et dont la juridiction nous dit qu'elle est fausse, c'est en soi un renseignement...* Si elle est fausse, c'est ou que nous extrayons la mauvaise donnée, si on a mal fait nos spécifications ; cela peut être que l'applicatif qui fournit la donnée est conçu d'une façon qui biaise la remontée. Cela peut être que nos consignes de saisie données en juridiction ne sont pas fiables, pas complètes, équivoques. Cela peut être aussi que la juridiction fait mal et donc, *nous, on a besoin de pouvoir déceler la différence pour pouvoir faire la phase de diagnostic derrière et donc, essayer d'améliorer tout ce qui dépend de nous* [...] La SDSE, souvent elle nous dit : « *On ne peut pas vous les envoyer parce qu'elles ne sont pas bonnes, il faut qu'on les corrige* » et donc, ils nous envoient des données corrigées qui sont souvent pas très loin des données, des vraies mais qui ne nous permettent plus de faire justement ce contrôle... » (magistrate, bureau de la Performance et des méthodes)

En privilégiant le redressement des chiffres, le service de statistiques défend davantage une approche métrologique, dont la fiabilité des données est le mot d'ordre. Or le rapport de pouvoir politique est en sa faveur.

¹⁰⁹ Chez A. Desrosières (2003), cette troisième attitude est adoptée par des utilisateurs complètement étrangers aux deux premiers univers, qui souhaiteraient pouvoir avoir une confiance aveugle dans les bases de données qu'ils mobilisent. Cependant, à l'instar de W. Espeland et Sauder (2007, qui n'explicitent toutefois pas leur parti pris), il paraît plus heuristique d'envisager que des producteurs de statistiques non statisticiens puissent adopter cette manière d'appréhender la réalité.

Si l'on s'intéresse aux usages que font de Pharos et des indicateurs qu'il rassemble, une grande palette d'attitudes, éventuellement hybrides, s'observe. Les *chefs de juridiction et directeurs de greffe les plus critiques se situent dans une perspective plutôt constructiviste*, quand ils montrent les biais dans la construction des indicateurs et du fait de l'hétérogénéité des modes de décompte sur le territoire. *Ceux qui expriment leur totale confiance dans les indicateurs, tout en jouant sur ces derniers, relèveraient plutôt de « la preuve par l'usage »*. Enfin, les *chefs de juridiction et directeurs de greffe s'inscrivent dans une attitude de preuve par l'usage*, quand ils mobilisent les nombres à des fins stratégiques vis-à-vis de la DSJ ou celle-ci vis-à-vis de la direction du Budget pour obtenir davantage de moyens.

Plus largement, on peut inclure dans l'analyse les institutions extérieures à la justice qui mobilisent les données produites pour piloter l'action publique. Au-delà de l'approche en termes de « preuves par l'usage » commune aussi à la Cour des comptes et au parlement, la direction du Budget s'inscrit plutôt une approche métrologique, au moins dans l'affichage de ses valeurs. La Cour des Comptes adopte une perspective combinant pragmatisme, puisque les analyses et recommandations s'appuient sur les chiffres, et constructivisme, en raison de la réflexivité relative aux biais et au souci d'améliorer les indicateurs qui paraissent les moins fiables. Les parlementaires se caractérisent par une grande diversité d'attitudes : strictement métrologique chez certains (dont le scientisme s'enracine dans la croyance d'une allocation des ressources fondée sur des critères quantitatifs principalement), plus constructiviste chez d'autres, notamment les rapporteurs.

II.3. Mesurer la charge de travail des magistrats : objectiver l'allocation des moyens et renforcer la pertinence des ratios de performance

Alors que la Chancellerie a conçu un instrument qui évalue la charge de travail des fonctionnaires de justice – Outilgreffe, même si magistrats et greffe contestent la sous-estimation du temps consacré à de nombreuses tâches, il n'existe pas d'outil similaire pour les magistrats.

Cet instrument répond pourtant à plusieurs attentes. Pour la Chancellerie et les chefs de juridiction, disposer d'un instrument de mesure de la charge de travail répond d'abord au souci d'objectiver les besoins en personnels en juridictions et, au niveau local, entre services. Demande récurrente des chefs de cour et de juridiction, cette évaluation est nécessaire pour répartir le travail entre les magistrats. C'est aussi une question d'équité et un moyen de limiter les conflits lors de la modification des services attribués à chacun. Pour résoudre cette difficulté, faute de disposer d'un instrument national, certaines juridictions ont défini des équivalents en temps de travail :

« Dans certaines juridictions, on a un peu contractualisé la charge de travail. On a dit que siéger à une audience correctionnelle en ayant préparé les dossiers et en rédigeant les jugements, représentait par exemple deux journées de travail. Tenir une audience de juge aux affaires familiales, avec une vingtaine d'affaires, c'est trois journées de travail. On se met d'accord sur la charge de travail de chacune des activités. Le jour où on demande à quelqu'un de [changer de] service, on lui dit : « Vous lâchez un service qui représentait trois jours de travail par semaine. On va vous donner un service équivalent. » Du coup, cela décrispe un peu le relationnel. [...] À partir du moment où on a une évaluation objective... » (Prov-D, premier président - 2011)

De plus, depuis la LOLF, la répartition du temps alloué par les magistrats au civil et au pénal, voire par type de contentieux, intervient dans le calcul des ratios de performance par lesquels la DSJ apprécie l'activité des tribunaux et les besoins en personnels. Un calcul plus fin est donc indispensable pour améliorer la pertinence de ces indicateurs, ne serait-ce que celle du nombre d'affaires traitées par magistrat :

« Dans un premier temps, la Chancellerie regardait l'effectif d'une juridiction, combien d'affaires ont été sorties, on fait une division [...] Mais] on mélange les choux et les carottes. Une affaire traitée

par un juge d'instruction, un juge des enfants, un jugement pénal ou civil, sont des choses différentes. » (*ibid.*)

« C'est de l'activité des magistrats que découle le nombre de magistrats de chaque juridiction. On considère, en gros, qu'un magistrat doit rendre, tel nombre de décisions. [...] La Chancellerie a pondu en 2009 sur la cour d'appel de Paris, un tableau sur chaque tribunal, sur l'année 2008. Toutes les juridictions parisiennes étaient dans le rouge, c'est-à-dire ne correspondaient pas aux objectifs fixés par la Chancellerie. Ce tableau a eu des incidences directes sur le nombre de magistrats affectés [en 2010]. Nous avons deux magistrats du siège en moins. » (RP-B, JAF - 2010)

Enfin, pour l'ensemble des magistrats, un instrument national de mesure de la charge de travail permettrait de reconnaître l'ampleur de leur investissement au travail, et la diversité des tâches qu'ils accomplissent.

Mais la conception de cet instrument se heurte à la complexité d'une telle évaluation. En effet, cette mesure requiert d'identifier le temps passé à chaque type de procédure, civile ou pénale, et à chaque contentieux ; et de parvenir à calculer un temps moyen nécessaire pour effectuer chaque tâche. Or, ceci est loin d'être aisé, par exemple, pour les magistrats du parquet, compte tenu de l'étendue et de la diversité de leurs activités :

« Pour un magistrat du siège, on peut facilement identifier son temps d'activité par procédure. Il peut facilement dire : « Je suis juge aux affaires familiales à 80 % et le reste du temps, je suis en correctionnelle. » Pour le parquet, c'est beaucoup plus compliqué. Un parquetier est, soit à l'audience, soit il fait du courrier, soit il est au téléphone, soit il est dans les activités partenariales extérieures. Mais toutes ces activités ne correspondent pas à un type de procédure. Quand il traite son courrier, il traite celui qui concerne le correctionnel, la cour d'assises, le service civil du parquet. On a beaucoup de mal à mettre en face une activité et le temps qui lui correspond. » (Prov, premier président)

Après avoir considéré jusqu'en 2009 qu'un magistrat était affecté exclusivement au civil, ou au pénal sur la base de leur affectation principale spécifiée sur le bulletin de paie, depuis la circulaire du 23 février 2010, un système déclaratif est utilisé. Selon les cas, l'évaluation du temps que chaque magistrat consacre au civil et au pénal, est faite par le président à RP-A, la secrétaire générale du président (à RP-B avant 2010) ou par les magistrats. La pertinence des ratios de performance dépend donc du soin apporté à ce chiffrage, alors que certains, surtout parmi les jeunes magistrats, n'en perçoivent pas l'enjeu.

III. L'articulation local/ régional/ national dans le gouvernement par les indicateurs

Dans quelle mesure peut-on parler d'un gouvernement par les indicateurs à l'échelon local et régional, compte tenu des différences observées entre le parquet et le siège, ainsi qu'entre juridictions ? La systématique du recours aux objectifs quantifiés dans l'action quotidienne du parquet, au moins depuis le milieu des années 1990, et sa légitimité pour les magistrats qui y travaillent, attestent un gouvernement par les indicateurs en son sein. Au siège, les juges et conseillers témoignent de la progression de diverses formes de gouvernement par les chiffres, selon que leur chef de service ou de juridiction leur attribuent des objectifs quantifiés, et qu'ils le sont de manière concertée ou pas. Au siège comme au parquet, au-delà des indicateurs nationaux, les professionnels sur le terrain élaborent des indicateurs adaptés à leurs préoccupations et à la spécificité de certains contentieux. Les indicateurs LOLF exercent donc une influence très inégale sur les pratiques et l'activité judiciaire, forte pour les indicateurs déjà présents en juridiction, beaucoup plus modeste pour les autres.

III.1. Un gouvernement par les indicateurs indéniable au parquet, assez présent au siècle

Les indicateurs jouent un rôle crucial dans la direction des juridictions. Toutefois, les chefs de juridiction et directeurs de greffe témoignent d'un intérêt différencié pour la quantification. Certains s'appuient sur leurs propres évaluations, en visualisant les piles de dossiers dans les armoires, ou sur les rapports que leur font les chefs de service ou les présidents de chambre ; mais aucun ne fait abstraction des statistiques :

« Je ne suis pas trop pro-statistiques. De temps en temps, je vais dans les services. J'ouvre les armoires et je sais s'il y a des retards ou pas. » (prov-C, directrice de greffe du TGI, qui connaît pourtant les stocks et délais des services et qui accorde beaucoup d'importance à l'enregistrement informatique exhaustif de toute l'activité)

« Je ne suis pas un psychorigide du tableau de bord. J'ai un tableau de bord général, à la fois pour la cour et pour les tribunaux. On voit les entrées et les sorties, la gestion des stocks... Je vois un tableau de bord une fois par mois, c'est tout. Je pilote beaucoup par la confiance. [...] Même quand j'étais procureur] Je n'étais pas un gros fana du tableau de bord. Il y en a qui aiment. Moi, ce n'était pas mon truc. [...] Il suffit de parler. On sent bien quand on discute que là, ça grippe un peu. Il y a une réunion du parquet général tous les lundis matin. L'information circule bien. Il faut avoir des grandes balises de sécurité pour que de gros clignotants s'allument au besoin. Mais après, il ne faut pas être trop le nez dans les tableaux de bord. » (prov-C, procureur général - 2011)

Chefs de juridiction et de greffe sont aussi plus ou moins directifs dans leur « management » de la juridiction. Néanmoins, l'opposition eux/nous est très perceptible dans les discours des chefs de juridiction et de leurs adjoints, des directeurs de greffe et greffiers en chef par contraste avec les fonctionnaires et les magistrats « de base » selon l'expression utilisée par plusieurs d'entre eux.

Parmi les chefs de juridiction les plus âgés, l'autorité reposant sur la confiance interpersonnelle l'emporte sur la confiance dans les chiffres par contraste avec un mouvement global où la confiance dans les nombres supplante celle dans les personnes (Porter, 1995).

1.1. Des objectifs quantifiés systématiques au parquet

En matière pénale, d'une part, les chefs de juridiction suivent quotidiennement plusieurs indicateurs, afin d'éviter tout goulot d'étranglement et de privilégier d'autres voies processuelles si un circuit pénal tend à saturer :

« On a des indicateurs et on les suit de très près. Ces instruments de mesure nous sont absolument indispensables. L'on fait vite, si l'on n'y prête garde, à embouteiller l'audience qui travaille quasiment à flux tendu. C'est presque un contrôle permanent ! » (procureur, RP-A)

Au-delà des délais d'audience et des stocks pour les délits et les crimes, le procureur veille au taux d'utilisation des différentes alternatives et procédures simplifiées. Cette attention s'explique par le souci d'un équilibre entre les filières pénales au sein du tribunal, par les instructions de la Chancellerie et éventuellement par la prise en compte du taux d'occupation des établissements pénitentiaires les plus surpeuplés (Mouhanna, 2015 ; Claverie-Rousset, 2018).

Concrètement, le procureur donne donc des instructions ou consignes aux substituts quant aux modes de poursuite à privilégier, en fonction de sa politique pénale :

« Personne n'a d'objectifs chiffrés. Par contre, on a des objectifs [collectifs] dans des domaines. On nous dit : « Il faut augmenter la comparution immédiate. Ce n'est pas bon par rapport aux autres. » On nous donne des instructions pour augmenter ou baisser telle chose. Cela fait partie de la politique pénale du procureur. C'est assez logique qu'il vienne nous dire : [...] « il faut mettre l'accélérateur sur les violences conjugales parce qu'il y en a trop actuellement. Donc on va faire ci et ça. » » (Prov-G, magistrat du parquet, mineurs - 2010)

Les magistrats du parquet reconnaissent tous la légitimité du procureur à donner de telles directives.

D'autre part, les substituts sont invités à améliorer le taux de réponse pénale ; une injonction suivie d'effets puisque le taux s'élève à 90 % en 2014 contre 65 % en 1998, selon *Les chiffres clés de la justice* (cf. aussi Mouhanna *et al.*, 2016). L'enjeu est de réduire le taux de classement sans suite, qui représente la part des affaires poursuivables qui n'ont pas reçu de réponse judiciaire. Les procureurs sont pour cette raison très vigilants quant au taux d'affaires poursuivables, à savoir les affaires traitées par les parquets au cours de l'année, déduction faite des « affaires pour lesquelles aucune autre décision qu'un classement ne peut être envisagée - infraction mal caractérisée, charges insuffisantes, défaut d'élucidation, action publique éteinte » (PAP 2006, p. 23). Dans certaines spécialités, les substituts s'appuient sur ces chiffres pour évaluer leur activité, et la réorienter :

« Quand on fait le rapport, chaque mois [avec le greffier en chef du parquet pénal et le greffier du tribunal pour enfants], on compare : « oh là là ! Les affaires poursuivables ont augmenté. Le taux de classements sans suite aussi. Ça ne va pas. » » (*ibid.*)

Un seul procureur général, proche de la retraite, récuse la pertinence d'attribuer des objectifs chiffrés aux procureurs, ou aux magistrats de la cour, contestant l'idée que « cette religion en permanence du chiffre [...] soit la religion de la justice » :

« Chacun est responsable d'un secteur. Je ne donne pas d'objectifs chiffrés. « Il va falloir faire ci, faire ça. » Jamais ! L'important, c'est que nous traitons nos affaires sérieusement, dans la qualité et dans un délai raisonnable. *Cette religion en permanence du chiffre, je ne crois pas que ce soit la religion de la justice, notamment dans le quotidien.* Les magistrats du parquet ont beaucoup de travail, mais on n'est pas dans le chiffre, à se dire « tant de comparutions immédiates par jour ». C'est absurde ! *C'est vraiment une responsabilité personnelle d'orienter les procédures en fonction de ce que l'on a.* » (prov-C, procureur général - 2011)

Au parquet, un gouvernement par les indicateurs est indéniable ; de rares magistrats du parquet avouent des réserves.

On retrouve ici un processus bien mis en évidence dans les travaux sociologiques sur la quantification. Quand une catégorie acquiert de la consistance, ceux qui sont concernés développent des intérêts et identités partagés qui donnent plus de sens et de réalité à cette catégorie (Porter, 1995, p. 41-42). Ainsi en est-il pour la notion de réponse pénale qui structure fortement l'action des professionnels de la justice et du droit : accroître cet indicateur les incite à prendre une décision de poursuite plutôt qu'un classement sans suite ; à motiver leur choix en fonction de la nomenclature nationale et dans un sens conforme aux intérêts du parquet (cf. dernière partie de ce chapitre). « La commensuration construit [d'autant plus] ce qu'elle mesure » qu'elle est institutionnalisée, publicisée et intégrée dans des organisations pratiques de travail et des ressources (Espeland et Stevens, 1998, p. 329). Si la justice en France n'est pas confrontée à des classements ou palmarès, la politisation et la médiatisation de la délinquance ou de l'exécution des décisions de justice comme problème public ont renforcé l'attention que les magistrats portent au taux de réponse pénale.

1.2. Au siège, des objectifs quantifiés plus rares et parfois concertés

Au siège, les pratiques sont très diverses entre juridictions et au sein d'un même tribunal : de l'absence d'objectifs à la définition d'objectifs quantifiés plus élevés d'une année sur l'autre, en passant par la publicisation du nombre moyen de dossiers traités par service et par magistrat. Ces pratiques sont très liées au président du tribunal ou au magistrat chef de service (sa personnalité, sa génération, les fonctions qu'il ou elle a exercées antérieurement), et à leur conception de leur rôle ; leur changement peut infléchir les objectifs. La légitimité de ces décisions fait débat parmi les magistrats chefs de service et les chefs de juridiction ; les « juges de base » la contestent.

Néanmoins, l'absence d'objectifs quantifiés n'est pas la règle au siège dans les TGI étudiés ; leur définition est souvent concertée, même si, dans chacun d'eux, progressent le nombre de services où la hiérarchie attribue de manière *top down* des objectifs aux magistrats, ainsi que la publicisation du nombre de dossiers moyens traités par service ou chambre (cf. tableau 13).

Tableau 13 - Diversité, réversibilité, mais progression d'un pilotage par les indicateurs au siège

	Aucun objectif quantifié	Mise en évidence de « normes locales de travail »	Définition d'objectifs concertée (au niveau du service ou du tribunal)	Fixation d'objectifs non discutés
TGI	Prov-E Prov-I, affaires familiales (refus d'objectifs et de « bonnes pratiques » non concertés)	Prov-C dans tous les services à partir de 2010 ?	Prov-D, affaires familiales RP-A, exécution des peines	Prov-C, affaires familiales avant 2010 RP-B, affaires familiales
Cour		Prov-F, en matière civile à partir de 2010-2011		Prov-K, affaires familiales à partir de 2012

Source : réalisation personnelle sur la base des entretiens

Tant que le (premier) président s'en tient à définir des priorités, même appuyées sur des indicateurs statistiques, son rôle n'est pas contesté :

« Dans l'activité juridictionnelle, des indicateurs, des objectifs sont donnés en interne aux magistrats, en fonction des problématiques des services. Là, c'est l'aspect politique locale. [...] *L'idée que je me fais de ma fonction, c'est de poser comme consigne, à la chambre concernée, de traiter les vieux dossiers* : « Votre chiffre de performances sera dégradé, au moins la première année. Mais à terme, nous aurons un assainissement considérable de la situation. » *C'est mon rôle de leur dire* : « Entre les différents indicateurs, voilà celui que je choisis, que j'estime vertueux. » La difficulté ensuite, c'est de valoriser ce choix auprès des échelons supérieurs pour qu'il ne me soit pas tenu rigueur... » (Prov-E, président - 2010)

Il s'agit pour les chefs de juridiction d'éviter les comportements aux effets pervers à moyen ou long terme, comme la volonté d'améliorer les indicateurs de délai en traitant prioritairement les dossiers simples au détriment des plus complexes et des plus anciens.

Dans certaines juridictions, le (premier) président veille seulement aux délais de délibéré, aux délais moyens et stocks. Il n'intervient qu'en cas de « dérapage » majeur et s'en remet pour le reste à ses collègues :

« Ce que je n'ai pas mis en place, comme dans les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, c'est la production annuelle de chaque magistrat. Pour la cour d'appel, c'est environ 200 arrêts par an, en moyenne. Je ne dis pas : « Vous devez produire 252 arrêts par an. » Globalement, tous les magistrats travaillent beaucoup, sacrifient une partie des vacances et des week-ends. La charge de travail est importante et la conscience professionnelle aussi. *Je ne vais pas jusqu'à leur fixer des normes de production.* » (prov-C, premier président - 2011)

Ce refus est justifié selon les cas par la responsabilité propre de chaque magistrat, par leur charge de travail, et par la confiance que les chefs de cour accordent à leurs collègues.

D'autres chefs de juridiction établissent des « références » ou normes locales de travail par fonction et type de contentieux, sur la base du travail effectué et en concertation avec les magistrats chefs de service :

« En concertation avec chaque chef de service, on a sorti ce que l'on peut attendre en moyenne d'une chambre et d'un magistrat. Cela a été fait dans une parfaite transparence. On a sorti un document qui est une référence basée sur ce que faisaient les chambres jusqu'ici. » (prov-C, président - 2011)

En revanche, ce président de tribunal refuse de fixer des objectifs plus élevés, afin d'accroître la productivité de la juridiction, et conteste sa légitimité à le faire :

« Je n'ai jamais été jusqu'à dire : « Maintenant, il va falloir multiplier par 1,5 la production. » En vertu de quoi pourrais-je le dire ? Je pourrais dire que la production moyenne d'un magistrat de telle chambre est de tant, que si on fait moins, ce n'est pas bon, que si on fait plus, c'est tant mieux. Mais je ne vais pas pouvoir dire que, maintenant, cette production moyenne doit être augmentée à tant ! » (*ibid.*)

Établir des normes de travail local permet d'engager la discussion avec les magistrats les moins productifs, et de reconnaître l'investissement de ceux qui rendent le plus de décisions ; cela peut favoriser une émulation entre collègues d'un même service.

D'autres présidents et chefs de service fixent *a priori* des objectifs quantifiés plus ambitieux d'une année sur l'autre, par service ou magistrat. Cette pratique s'observe notamment dans les TGI de la région parisienne. Il s'agit de faire face à l'augmentation du nombre d'affaires à personnel inchangé, sans augmenter les temps d'attente pour les justiciables. Les « juges de base » s'estiment impuissants et dans l'impossibilité de contester de telles normes :

« Le président du tribunal a fixé un objectif à 7 200 affaires terminées par an [aux affaires familiales, alors que 6 900 ont été rendues l'année précédente, soit 30 décisions de plus par JAF...] Avant, il y avait une volonté plus nette avec l'ancien président de *se conformer à la charte-qualité*, c'est-à-dire de s'axer davantage sur la motivation, la qualité du jugement, la compréhension du jugement par le justiciable. L'objectif est toujours celui-là pour les juges de base, mais il est moins présent pour la Chancellerie ou le président. Le [nouveau] président répond à la Chancellerie au niveau de l'attente statistique. » (RP-B, JAF - 2010)

« Les audiences sont constituées par rapport aux objectifs justement... Quand j'étais au JAF [à prov-C, avec un autre président que celui cité ci-dessus]... à un moment, c'était horrible. Le premier vice-président avait fixé vingt dossiers pour les audiences de référés. [...] Je n'avais pas de pouvoir là-dessus. Si la présidente de chambre est une folle furieuse qui veut des chiffres extraordinaires et qu'elle décide que ce sera vingt-cinq dossiers, le petit juge de base ne pourra rien faire » (Prov-C, juge placée - 2010)

Sans être aussi systématique qu'au parquet, un gouvernement par les indicateurs est toutefois visible au siège.

1.3. Les tableaux de bord ou de suivi de l'activité comme outil de pilotage

Le tableau de bord utilisé au TGI de prov-D dans le cadre du « suivi de la performance » (cf. tableau 14), qui rassemble toutes les activités du tribunal (pénales, civiles et concernant les enfants principalement), décline les principaux indicateurs jugés utiles par les responsables de la juridiction - les indicateurs prégnants.

III.2. Des indicateurs nationaux aux effets locaux contrastés

En pratique, surtout au siège, le pilotage précis des juridictions et des services par les magistrats et les chefs de greffe repose davantage sur des indicateurs définis en fonction des caractéristiques et de l'activité de la juridiction que sur les indicateurs nationaux établis par la Chancellerie, à l'exception des objectifs politiques définis par les ministres (cf. II.1).

2.1. Des indicateurs LOLF aux effets locaux mineurs, à l'exception majeure de l'allocation de personnels

Les indicateurs LOLF ont des effets mineurs sur les politiques et décisions aux niveaux local et régional à trois exceptions près : les indicateurs prégnants en juridiction (cf. ci-dessus) ; l'allocation des personnels décidée au niveau national et les indicateurs assortis de sanctions financières en cas de non-réalisation. Ces indicateurs font alors l'objet d'une grande attention des chefs de juridiction. Pour la visioconférence, la politique volontariste de la Chancellerie vise à réduire les coûts liés au transfèrement des détenus, et à répondre à des réformes législatives, comme le contrôle des mesures de soins sans consentement. En 2012, 80 % des visioconférences au niveau des cours d'appel concernent des affaires avec des personnes détenues ; dans les TGI, la moitié des visio-conférences concerne des détenus, un quart les hospitalisations d'office (PAP 2014, p. 26).

Dans les autres cas, les cibles définies par la Chancellerie dans les projet et rapports annuels de performance remis au Parlement exercent rarement un effet sur les pratiques des chefs de juridiction et de cour, et les directeurs de greffe. Il s'agit plutôt d'indicateurs constatés, à de rares exceptions près. Concernant les délais ou l'indicateur de « maîtrise » des frais de justice, il n'y a parfois aucun lien entre les prévisions et la réalisation ; et ce constat se vérifie tous les ans. Il n'y a pas de pression, ni d'enjeu en l'absence de sanction ou de récompense vis-à-vis de l'atteinte des objectifs et des cibles définis dans les projets annuels de performance dans la justice. Au contraire, au Royaume-Uni, O. James (2004, p. 408-10) met en évidence les changements de politiques ou de priorités, ou la définition de cibles facilement atteignables dans les *Public Service Agreements* pour éviter tout blâme, tout en notant qu'il en va surtout de la réputation des ministres en cas de médiatisation de « mauvaises » performances, et qu'il y a peu de sanction pour les hauts fonctionnaires. La pression est d'autant moins forte en France que les mécanismes de reddition des comptes sur la performance sont annuels à l'égard de la Chancellerie, tandis qu'au Royaume-Uni, les ministères rendent compte quatre fois par an au Trésor (*ibid.*).

2.2. Un pilotage local grâce à des indicateurs *ad hoc*

« La mathématisation du monde social » (Ogien, 2013, p. 28) à laquelle conduisent les indicateurs LOLF, reste très éloignée de la pratique des chefs de juridiction, exceptée au parquet. Pour plusieurs raisons méthodologiques et pratiques, le pilotage des juridictions, surtout au siège et au greffe, repose donc surtout sur des indicateurs *ad hoc* définis par les chefs de juridiction et le directeur de greffe.

a. Le manque de finesse des indicateurs nationaux pour le pilotage des juridictions, et l'élaboration d'indicateurs locaux

D'une part, les professionnels de la juridiction sont inégalement sensibilisés aux indicateurs et ne poursuivent pas toujours les mêmes objectifs :

« Les indicateurs [de la Chancellerie], moi, je ne travaille jamais avec [contrairement au conseil de prud'hommes où j'étais avant]. *Les indicateurs officiels n'ont pas d'impact dans ma gestion quotidienne* [...] Ici, il y a trop de parties en jeu. Il y a les fonctionnaires, les chefs de juridiction et les magistrats... Je ne suis même pas certain que les magistrats connaissent les objectifs, les indicateurs de service. Ils sont beaucoup trop autonomes, pour ne pas dire individualistes, dans leurs activités judiciaires pour se préoccuper des indicateurs ! » (RP-A, directeur de greffe - 2010)

D'autre part, les chiffres pris en compte par la Chancellerie sont des moyennes très globales, qui agrègent des données hétérogènes, et désincarnées : elles ont peu de sens au regard de la réalité du pilotage possible au sein de la juridiction, où les directeurs et chefs de greffe sont confrontés à de nombreuses contingences. Ces derniers insistent au contraire sur le fait que la satisfaction ou l'insatisfaction vis-à-vis des délais constatés dans les services n'est déterminée qu'*in situ*, et non pas *a priori*, puisque l'activité, très circonstanciée, est liée aux personnels disponibles, à leurs compétences et aux modes d'organisation dans la juridiction :

« Les indicateurs [nationaux] présentent un défaut majeur, c'est de ne laisser transpirer qu'une vision d'un chiffre, alors même que quantité de paramètres ont influé sur le non-respect ou la non-possibilité d'atteindre l'objectif. Tous les jours, je suis confronté aux x jours d'absence des uns et des autres, aux maladies et aux surcharges de travail. [...] Les indicateurs d'activité qu'on nous donne, pour que cela ait un sens, il faudrait pouvoir mettre, dans la balance, les moyens humains déjà qu'on a. Ils nous sont imposés. [...] Moi] j'essaie de faire au mieux. Mais sans savoir si le quelque chose que je veux correspond à l'indicateur d'activité. *Moi, je veux améliorer ce qui se passe* [...] à l'expérience et au pif. » (ib.)

Les responsables partent de la situation constatée et s'appuient sur leur expérience pour identifier des pistes d'amélioration, adaptées aux moyens humains et matériels disponibles dans la juridiction et au volume du contentieux :

« Quand on a un délai, mettons de deux mois, pour audier une affaire de divorce, on va considérer que, avec nos effectifs, c'est acceptable. D'autres TGI diraient qu'un mois, c'est le maximum. Mais quand je tends vers trois mois, il faut que je fasse quelque chose. *C'est nous qui donnons notre propre valeur à nos indicateurs. Ce que moi j'estime être une bonne valeur ici ne l'est peut-être pas ailleurs.* [...] *Je ne connais pas l'indicateur en la matière. De toute façon, il ne me servirait à rien. Imaginons qu'il soit d'un mois, c'est hors de mes forces.* Quand j'organise le greffe correctionnel pour faire en sorte que les greffiers tapent plus vite, *je ne m'occupe pas de savoir si j'ai des indicateurs LOLF de performance, etc. C'est le cadet de mes soucis !* Aujourd'hui je délivre mes jugements avec neuf mois de retard et ça ne me convient pas. [...] Ce qui m'intéresse, c'est faire des efforts, pour qu'on ne soit plus à neuf mois, mais à sept. Quand je serai à sept mois, je dirai qu'on va essayer de gagner encore quinze jours. » (ib.)

Cette adaptation des indicateurs au contexte est encore plus indispensable dans les juridictions concernées par des contentieux particuliers. Les chefs de juridiction créent leurs propres indicateurs en matière de rétention administrative par exemple, où les délais sont très contraints, puisqu'un juge doit intervenir après 48 heures de rétention et quinze jours après le premier renouvellement ; le volume d'activité quotidienne est très variable :

« *J'ai besoin d'indicateurs spéciaux, parce que c'est très variable en activité journalière.* Par exemple, jusqu'en fin d'année, on avait neuf rétentions en moyenne par jour. Mais avec des jours où nous n'avions qu'une rétention et des jours où nous sommes montés à trente rétentions. *Il nous faut [...] des indicateurs sur ces fluctuations pour que je mette en place, avec le directeur de greffe, des équipes de magistrats, de greffiers, adaptés à la quantité de travail, mais aussi à sa fluctuation.* » (RP-A, président - 2010)

Pour ces différentes raisons, les chefs de juridiction et de greffe conçoivent souvent leurs propres tableaux de bord internes, parfois en s'assurant de l'accord des magistrats :

« Au niveau local, quand on veut rentrer vraiment dans le fond du fond sur un sujet particulier, *on n'est plus sur des indicateurs pré-construits.* Si on veut calculer concrètement les ratios de performance par magistrat, il faut le prendre par cabinet. [...] *Il y a un travail local à faire, qui croise les applications métier avec ce que l'on peut constater sur le terrain.* C'est un travail collectif. Il faut qu'il y ait une volonté à la base. » (prov-C, président - 2011)

« Au greffe correctionnel, comme l'ordinateur n'est pas capable de nous dire le stock d'affaires en cours de dactylographie, le nombre d'affaires en cours de signature, d'appel ou autres, [...] *chaque greffier a un tableau. Chaque rang équivaut à une affaire nouvelle qui passe à l'audience correctionnelle.* Pour chaque affaire, le greffier nous dit que c'est à la motivation, à dactylographier, que c'est dactylographié, signé, exécuté. Il met des croix pour que nous puissions compter combien il y a encore d'affaires à dactylographier et quelle est la date la plus ancienne. » (RP-A, directeur de greffe - 2010)

Les indicateurs définis par la hiérarchie - journaliers ou hebdomadaires au greffe ou au parquet, mensuels le cas échéant au siège - garantissent un suivi fin de l'activité. Ils peuvent aussi être vécus plus difficilement par les personnels puisque « l'évalué devient son propre évaluateur en reportant lui-même les données le concernant [...] Dans ce cas, il s'agit] d'un regard tourné vers soi-même, de façon autoréférentielle » (Bruno et Didier, 2013, p. 22).

b. Les statistiques comme appui au diagnostic et à la décision, et instrument de contrôle

Ces statistiques permettent néanmoins d'établir des diagnostics sur le fonctionnement d'un service ou d'un cabinet :

« *Pour faire un diagnostic, il n'y a jamais assez d'indicateurs. Les indicateurs se présentent en forme pyramidale.* Quatre indicateurs [le délai moyen, le stock, le délai théorique de l'écoulement du stock, l'ancienneté moyenne - plus les délibérés à plus de deux mois] donnent une vue de la façon dont ça se passe dans une juridiction. [...] Dans le bas de la pyramide, *il va de soi que l'une des premières choses, c'est la production par magistrat, ou par fonctionnaire, d'actes comparables.* C'est le B.A.-Ba. [...] Je peux prendre le stock au mois de mars, le comparer avec celui de l'année précédente. Je peux voir si les affaires nouvelles ont augmenté depuis le début de l'année. Et après, m'assurer que des affaires ne sont pas en délibéré depuis plus de deux mois. Ensuite, je vais tout de suite monter à l'échelon au-dessus, par exemple me plonger dans Pharos. Pharos va me donner les résultats pour l'année précédente. Mais aussi les données locales produites par le service de statistiques du Secrétariat général, très intéressantes. [...] C'est une préoccupation journalière constante sur des sujets qu'on suit. » (prov-C, président - 2011)

Mais ce diagnostic est rendu difficile du fait de l'absence de norme individuelle de travail, à laquelle se référer pour juger de l'implication suffisante de chacun :

« Si vous avez des problèmes sur vos délais, vous allez voir si vous êtes dans une norme permettant de penser que chacun fait au mieux. Basiquement, on va vous dire : « Vous avez sorti tant d'affaires dans l'année. Vous avez tant de magistrats. Cela fait tant d'affaires par magistrat. » Il va de soi que cela ne répond en rien à la question si M. X ou Mme Y produisent un nombre de décisions suffisant au regard... Au regard de quoi ? Premièrement, on n'a pas de normes d'objectifs. Deuxièmement, on n'a pas de normes par magistrat. C'est une lacune majeure comme outil de gestion. On dit qu'ils en sortent tant et que, dans telle autre juridiction, ils en sortent tant. Ces décisions sont-elles comparables ? [...] C'est par unités d'audience [qu'il faut raisonner]. Une unité d'audience va intégrer la durée d'audience, par conséquent la durée de plaidoirie notamment, la difficulté des dossiers. *Premièrement, il n'est pas facile de sortir des normes pour la production de tel type de décisions et donc de savoir si tel indicateur, un peu préoccupant, montre qu'il faudrait peut-être insister dans telle ou telle direction auprès de tel ou tel magistrat.* Cette référence est très difficile à bâtir. C'est un sujet sur lequel on s'est heurté beaucoup, depuis trente ou quarante ans qu'on y pense. » (*ibid.*)

Les statistiques sont mobilisées pour comprendre les raisons de certains délais. Elles servent ensuite comme appui à la décision. Elles permettent de justifier des réorganisations de service, une nouvelle répartition du travail entre cabinets ou la fixation du nombre d'audiences par types d'affaires :

« Nous sommes en train d'essayer d'aider la greffière du cabinet E, qui est à notre avis trop chargée. Je viens de voir [la cheffe de service]. *Pour prendre notre décision, nous allons d'abord étudier les données statistiques sur cinq ans d'un autre cabinet. On pressent que ses statistiques ont baissé. Mais quand on change les organisations de service, il faut avoir quelques arguments.* Un autre

exemple. Quand on discutait à propos des délais de fixation des hors divorces que nous voudrions meilleurs, on s'est aperçu que le nombre de hors divorces était en augmentation par rapport au nombre de divorces, on s'est demandé si on n'allait pas supprimer une audience de divorce, pour faire une hors divorces, c'est-à-dire faire quatre hors divorces et trois conciliations. » (Prov-D, greffière en chef aux affaires familiales - 2014)

Les statistiques peuvent aussi venir argumenter des demandes de créations de postes de magistrats et de fonctionnaires de justice, ou des demandes de renfort en interne :

« C'est aussi un instrument utile pour les JAP : « Regardez ! Voilà nos statistiques. Voilà ce que nous rendons comme décisions. Nous sommes tel nombre. » C'est un moyen pour obtenir des moyens qui n'arrivent jamais, mais qui peuvent être le support d'une demande. » (RP-A, JAP - 2010)

Les statistiques permettent aux personnels et à leur hiérarchie de prendre conscience de l'ampleur du travail effectué ; au contraire, l'absence de données invisibilise ces tâches, qui prennent parfois beaucoup de temps.

Si les statistiques servent aux chefs de juridiction pour rendre des comptes sur leur activité, magistrats et greffiers sont conscients qu'elles constituent un instrument de contrôle :

« Le discours officiel, c'est : « Donnez-moi vos statistiques. Comme ça, je peux me battre pour obtenir des moyens. » En arrière-plan, c'est : « Donnez-moi des moyens pour vous surveiller. » Et rendre des comptes au parquet aussi. C'est le parquet en fait qui veut ces statistiques pour pouvoir, s'il y a un problème, rendre des comptes à la Chancellerie. » . » (RP-A, JAP)

En conclusion, si les magistrats du siège et du parquet ne sont pas soumis à la même pression des indicateurs, on observe bien un gouvernement par les indicateurs aux niveaux local et régional, qui n'est pas un décalque du gouvernement exercé par la Chancellerie. La prégnance des indicateurs LOLF en juridiction est très contrastée. Au siège, les indicateurs usuels de délais et de stocks prédominent, même si le nombre d'affaires traitées par magistrat gagne de l'importance. Au parquet, les ratios d'efficacité importent le plus. Dans les deux cas, le pilotage fin des juridictions passe par l'élaboration d'indicateurs propres au tribunal ou à la cour. Comme les indicateurs LOLF ne suffisent pas à rendre compte des problèmes quotidiens rencontrés dans la gestion d'une juridiction selon leurs responsables, ils n'influencent le pilotage que dans la mesure où ils correspondent à des indicateurs développés à l'échelle du tribunal ou de la cour d'appel.

IV. Les effets des transformations des modes de gouvernement de la justice sur la gestion des juridictions et les politiques judiciaires

Qu'en est-il des effets de ce gouvernement multiniveaux par les chiffres sur la gestion des tribunaux, les politiques judiciaires, les pratiques professionnelles et l'organisation du travail ? D'une part, la quantification contribue à une hétéronomie croissante du contrôle, dans une moindre mesure de l'action (Paradeise, 2008), au sens où les normes de qualité et d'appréciation du travail sont en partie définies par des acteurs autres que les professionnels du droit. D'autre part, ce processus de quantification suscite aussi des interrogations quant à la fiabilité de certains chiffres et aux effets sur la qualité de la justice rendue.

IV.1. Une hétéronomie croissante du contrôle et de l'action

En termes professionnels, le gouvernement par les indicateurs débouche sur une hétéronomie croissante du contrôle, dans une moindre mesure de l'action. En effet, il va de pair, avec une sensibilisation certes inégale, mais accrue à la « culture de gestion », selon l'expression d'une magistrate en détachement à la Direction des services judiciaires. Cette hétéronomie croissante est partiellement compensée par l'intériorisation progressive et donc l'endogénéisation de

nouvelles normes professionnelles par les professionnels du droit. On retrouve ici le fait qu'« évaluer, c'est déterminer une valeur », instaurer et orienter les valeurs de l'institution et de ses membres (Zarka, 2009, p. 116). « L'usage stratégique de la quantification bouleverse l'exercice du pouvoir (dans les entreprises comme dans l'État) [...] Ce déplacement place au cœur du dispositif de gouvernement un nouvel appareillage, le système d'information. Et entraîne une reconfiguration de l'architecture du pouvoir, en y introduisant une figure inédite, celle du manager qui dirige à partir de la maîtrise des outils et des produits de la quantification » (Ogien, 2013, p. 14-15).

1.1. Une sensibilisation accrue des professionnels du droit à « la culture de gestion »

Ce gouvernement par les indicateurs implique une reddition des comptes selon des modalités longtemps étrangères aux professions judiciaires. Pour les magistrats et fonctionnaires, rendre des comptes apparaît pleinement légitime :

« Je comprends la démarche qui consiste à dire, il faut donner à la représentation nationale un certain nombre d'éléments de visibilité. Donc, voilà, c'est difficile de faire sans indicateur... » (magistrate, Chancellerie)

En revanche, magistrats et greffiers ne perçoivent pas tous l'importance des enjeux liés aux chiffrages de l'activité judiciaire.

a. Une perception inégale des enjeux liés au chiffrage de l'activité judiciaire

Les fonctionnaires de justice et plus encore les magistrats sont inégalement, bien que de plus en plus sensibilisés aux enjeux liés à la mise en chiffres de l'activité judiciaire. La « culture du chiffre » est plus prégnante au greffe, habitué à rendre des comptes à leurs supérieurs ou aux chefs de juridiction, ou à les produire en vue des rapports annuels destinés à la Chancellerie. Elle est aussi beaucoup plus marquée au parquet, plus hiérarchisée, tandis que les demandes statistiques de la hiérarchie suscitent plus de réserves chez les magistrats du siège par crainte d'une atteinte à leur indépendance :

« Chez les magistrats du siège, [il y avait] l'idée que la statistique, c'était du flicage ; que c'était contre l'indépendance du juge. Le plus difficile, c'était d'expliquer que, quand on demande des statistiques, on ne demande pas des comptes sur le sens dans lequel vous prenez vos décisions, mais sur le fait que vous avez traité la quantité de travail demandée et sinon, d'expliquer pourquoi. » (magistrate en détachement au bureau de la performance)

Toutefois, de nombreux magistrats, de leur propre initiative, établissent leurs propres indicateurs pour connaître l'état d'avancement de leurs dossiers, attester le travail qu'ils ont effectué, et surtout mettre en évidence les besoins en personnels dans leur service :

« En tant que chef de service, je faisais des tableaux pour savoir de combien d'ETPT j'allais disposer sur l'année, pour dire à mon chef : « *Je suis désolée. Mais si on veut pouvoir remplir telle et telle mission, il faut plus de ceci* ». Moi, j'ai appris, à une époque où ce n'était pas encore à la mode, que si on n'était pas capable de produire des statistiques, on n'obtenait rien. J'ai été huit ans juge d'instruction - c'était mon premier poste [entre 1995 et 2002]. Le président de la Chambre de l'Instruction devait recevoir normalement, trimestriellement, un état des dossiers en cours. [... À sa demande] je fonctionnais avec un tableau dans lequel il y avait le nom du dossier, le nombre de mises en examen et de parties civiles, la qualification, le dernier acte en cours et une colonne perspective de clôture du dossier, qui me servait, parce que pendant tout le trimestre, je feuilletais mon tableau. Les collègues disaient : « *j'ai la tête dans le guidon, je n'arrive pas à prendre le temps de faire les statistiques, il vaut mieux que je fasse avancer les dossiers* ». Du coup, le président disait : « *Vous n'avez pas de statistiques, on ne peut pas mettre en évidence que vous avez des besoins. Donc on ne vous donne rien* ». Moi, j'en ai pris conscience il y a très longtemps. Mais j'avais l'impression globalement d'être entourée de gens qui ne percutaient pas tous sur l'intérêt que cela pouvait avoir, et qui, quand ils percutaient, ne produisaient pas de la statistique utile. » (magistrate en détachement au bureau de la performance)

La perception des chiffres comme des ressources plus que comme des contraintes n'est pas très répandue. Or, ils constituent un argument pour solliciter des moyens supplémentaires et obtenir un arbitrage favorable à chaque échelon : d'un service vis-à-vis du chef de juridiction, de ce dernier vis-à-vis du chef de cour et de la DSJ, mais aussi de la Chancellerie vis-à-vis de Bercy. Cette perception est beaucoup plus fréquente chez les responsables de juridiction¹¹⁰ ou de service, ou les magistrats en charge de la performance ou du budget à la Chancellerie.

b. Une sensibilisation indéniable, bien qu'inégale, à la « culture de gestion »

Les magistrats de la sous-direction de la performance s'efforcent de convaincre leurs collègues que la justice est peut-être une administration particulière, mais que c'est aussi une administration, « c'est-à-dire *quelque chose qu'on doit gérer. Culturellement... ce n'était pas joué d'avance* [la LOLF] » selon une magistrate en détachement au bureau de la performance. De fait, aucun magistrat ni greffier rencontré, même parmi les plus rétifs à l'introduction d'une logique gestionnaire dans la justice, ne se désintéressent des questions relatives à la « maîtrise des stocks » d'affaires, de « régulation des flux », de délais. Même les chefs de juridiction en fin de carrière estiment cette préoccupation gestionnaire salutaire, par contraste avec les années où la gestion ne focalisait pas l'attention (pour des nuances, cf. aussi chapitre 7 et Vigour, 2018).

La sensibilisation des magistrats à « la culture de gestion » (selon une magistrate détachée au bureau de la performance) par la systématisation des « tableaux de suivi » est indéniable :

« Des tableaux de suivi du type : « Il est entré tant de dossiers, il doit en sortir tant », je n'en ai jamais vus [dans la grande juridiction de la région parisienne où j'exerçais au parquet vers 2006]. Moi, j'avais fait un tableau de suivi des dossiers que je donnais à mes substituts parce que je voulais savoir où j'en étais, et je suivais l'audiencement. Je pense que c'était assez rare. Alors des outils comme PHAROS, le partage des résultats de ces outils est important. Quand on dit à un service : « Voilà, je vous affiche, paf, ce que vous avez fait le mois dernier et on en parle ensemble », on améliore les choses. » (magistrate en détachement au bureau de la performance)

Pour ses promoteurs, Pharos permet d'établir des tableaux de suivi, de les diffuser à l'ensemble des services et de discuter des résultats.

Ce faisant, Pharos et les dialogues de gestion constitueraient des « leviers » de diffusion d'une « culture de la performance » dans les juridictions. Les dialogues de gestion sont l'occasion de revenir sur l'organisation et les moyens que les chefs de juridiction mettent en œuvre pour améliorer l'efficacité :

« Avec les juridictions, « notre but, c'est de parler performance, organisation ; systématiquement de les inviter à réfléchir d'abord sur leur organisation avant de demander des ressources en plus. [...] La culture de performance, il faut que cela se diffuse le plus largement possible. *Les petits ruisseaux faisant les grandes rivières, les gens qui perçoivent aujourd'hui les intérêts de la performance pourront faire les bons gestionnaires et les bons chefs de juridiction de demain. C'est un peu dommage qu'aujourd'hui, on en soit réduit à découvrir la performance le jour où on vous plonge dedans et que cela ne soit pas perçu en juridiction !* » (*ib.*)

« Si la culture de performance diffuse au-delà des indicateurs PAP/RAP, on procède à la diffusion de la dimension performance comme outil de pilotage de l'activité des juridictions. On sent que cette culture petit à petit avance et pour cela, PHAROS est un levier important » (magistrate en détachement, sous-directrice à la Performance et aux méthodes)

L'équipement en outils gestionnaires vise ainsi à transformer l'éthos professionnel.

¹¹⁰ L'expression « responsables de juridiction » inclut non seulement les chefs de cour (premier président et procureur général) ou de juridiction (président et procureur), mais aussi leurs adjoints, les directeurs des services administratifs régionaux de la justice (SAR), ainsi que les directeurs de greffe.

c. Une double responsabilité organisationnelle et « culturelle » des chefs de juridiction et de service

Les préoccupations en termes de gestion, qui induisent une plus grande hétéronomie de contrôle du fait de l'instauration de nouvelles normes professionnelles traditionnellement étrangères aux juristes, sont dans l'ensemble reconnues comme légitimes. Ceci atteste de leur intériorisation et de leur hybridation progressives avec les normes juridiques, qui tempèrent l'idée que ces injonctions seraient entièrement extérieures aux professionnels du droit, puisque certains s'en font les hérauts.

Par le regard transversal qu'ils ont sur l'activité et parce qu'ils savent ô combien les évaluations du tribunal ou de la cour reposent sur les indicateurs statistiques, les responsables de juridiction et de service jouent un rôle crucial dans la sensibilisation des magistrats, des fonctionnaires et de leurs partenaires aux attentes de la Chancellerie en matière de quantification, et à l'impératif d'une justice plus rapide. Les compétences organisationnelles et managériales exigées dans le pilotage de la juridiction ou d'un service témoignent de l'affirmation du rôle « gestionnaire » des chefs de juridiction et de service, et du renouvellement des attentes à leur égard sur les plans organisationnels et cognitifs, des transformations de leur métier et de sa professionnalisation. Ces changements n'affectent pas seulement leurs pratiques, mais aussi leurs identités professionnelles.

Pour plusieurs présidents de tribunal et directeurs de greffe, inculquer une culture gestionnaire, notamment une « culture statistique de l'enregistrement », au greffe et aux magistrats constitue une composante essentielle de leur fonction. Il s'agit de convaincre les fonctionnaires et magistrats d'assurer en priorité l'enregistrement informatique de tous les actes et des procédures dont la juridiction est saisie, ce qui est traité et ce qui ne l'est pas, quitte à ce que cela se fasse d'abord au détriment du temps consacré à l'activité juridictionnelle :

« Il faut arriver à *inculquer*, aussi bien aux greffes qu'aux magistrats, *la nécessité d'enregistrer non seulement ce qui est traité, mais ce qui n'est pas traité*. Quand un service est débordé, il peut avoir tendance à n'enregistrer que ce qu'il audience et à laisser se constituer des piles. [...] *Expliquer aux magistrats et aux greffiers qu'il vaut mieux perdre une journée dans la production des décisions plutôt que d'omettre d'enregistrer tout ce qui arrive*. [...] Le premier objectif est de *s'astreindre à bien enregistrer tout ce qui arrive et tout ce qui sort* [...] Or] *la culture de l'enregistrement* [...] *détermine les moyens qu'on nous attribue*. » (RP-A, président - 2010)

Pour le président de RP-A, développer une « culture de l'enregistrement », « une culture de la décision rendue et éditée », « une culture de la vérification », « la culture des délais d'audiencement », comme la maîtrise des coûts revient comme un leitmotiv : c'est pour lui « *une culture générale* qu'il faut inculquer ». Une directrice de greffe confirme cette même attention :

« Quand je suis arrivée, il y avait des choses à moitié recensées. [...] Je discute avec une collègue : « – Pourquoi n'enregistres-tu pas ça ? – Ce sont de petites choses. – Oui, mais tu multiplies les petites procédures, et *ça te fait du chiffre*. [...] *Si tu n'as pas de recensement, la Chancellerie, quand elle fait les comparaisons par rapport à d'autres juridictions, donne moins d'effectifs. Quand tu dis que X a plus d'effectifs que Prov-C, c'est parce que vous n'avez pas fait votre travail*. » (prov-C, directrice du greffe du TGI)

Faire un suivi statistique exhaustif de l'activité judiciaire permet aux chefs de juridiction et directeurs de greffe de repérer la constitution de stocks dans certains services, et surtout d'attester le niveau d'activité, dont la Chancellerie tient compte dans l'affectation des personnels, et l'allocation budgétaire. Cette attention se manifeste par la vérification du suivi des décisions et engagements, et celle de la cohérence et la qualité des données.

Ces nouvelles compétences des responsables de juridiction, largement admises, témoignent de l'appropriation de nouveaux savoirs, savoir-faire et compétences par les professionnels du droit,

qui sont majoritairement en charge de l'administration de la justice à tous les niveaux. En revanche, l'intervention ou le rôle accru de nouveaux experts de l'évaluation suscitent davantage de résistance.

1.2. Rôle accru de nouveaux professionnels et mise en cause de la bureaucratie professionnelle

Au-delà de la professionnalisation des fonctions gestionnaires des chefs de cour et de juridiction, et des directeurs des services administratifs régionaux, le gouvernement par les indicateurs s'accompagne de l'intervention de nouveaux professionnels.

Alors que traditionnellement, les professionnels du droit - magistrats, avocats, universitaires - prédominent parmi les acteurs intervenant dans les réformes de la justice au parlement, à la Chancellerie ou dans l'institution judiciaire (Vigour, 2018), de nouveaux acteurs appuient l'administration centrale, comme les consultants et cabinets de conseil et d'audit (Saint-Martin, 2000 ; Villette, 2003 ; cf. chapitres 5 et 6), sollicités pour mettre en place une démarche qualité, construire des logiciels et des infocentres qui rassemblent des données utiles au contrôle de gestion. Proposant certains outils de mesure et d'analyse conçus pour le monde des affaires, ils promeuvent des instruments, valeurs, nouveaux standards professionnels et managériaux, orientés vers l'optimisation des performances et la satisfaction des clients. Ils concourent à l'enracinement d'une logique gestionnaire dans la justice sur le mode d'une désépécification (cf. chapitres 5 et 6).

En interne, le travail de gestion mobilise des contrôleurs de gestion, informaticiens, statisticiens, spécialistes des organisations.

« *Contrôleurs de gestion, c'est une compétence qu'on n'a pas en interne au ministère de la Justice, pour [...] faire entrer dans la logique de la LOLF qui n'est pas seulement de faire du budget comme on en a toujours fait classiquement dans toutes les administrations, mais de faire de la LOLF, du budget par rapport à la performance, d'outiller le volet performance.* » (magistrate en détachement au bureau de la performance)

Pour autant, les modifications à la marge des classifications de postes ne permettent pas toujours de rémunérer leurs compétences à un niveau similaire au privé, ce qui entraîne des problèmes de reconnaissance et de démotivation¹¹¹.

L'introduction de ces professionnels remet en cause la manière dont la magistrature était structurée en tant que bureaucratie professionnelle, dotée d'une forte autonomie dans l'évaluation du travail et la définition des critères la fondant. Comme le souligne T. Le Bianic (2011), la bureaucratie professionnelle s'écarte des professions en combinant une forte autonomie d'action des professions et une dépendance consentie de ces derniers à l'égard du « projet institutionnel » des organisations où ils exercent (Demailly, 2008 ; Dubet, 2002). Les professionnels participent aussi à la définition du contenu des politiques publiques relevant de leur champ d'expertise dans le cadre d'une régulation néo-corporatiste forte dans la santé (Hassenteufel, 1997) ou l'éducation.

L'appréhension des enjeux gestionnaires en termes quantitatifs soulève aussi des interrogations quant à leurs effets pervers sur les politiques judiciaires.

IV.2. Les risques liés à la prévalence d'une évaluation quantitative

Deux risques résultent du primat des critères quantitatifs dans l'évaluation des services judiciaires, particulièrement en matières pénale et familiale qui représentent des contentieux de

¹¹¹ Les statisticiens et informaticiens sont majoritairement des fonctionnaires de catégorie B.

masse : « faire du chiffre », c'est-à-dire améliorer les indicateurs plutôt que l'activité ; et que la quantité prime au détriment de la qualité.

2.1. « Faire du chiffre » : améliorer les indicateurs plutôt que l'activité

La focalisation sur les indicateurs quantitatifs, alors que ces derniers comportent d'importants biais, peut inciter les magistrats et fonctionnaires à adopter des pratiques professionnelles qui améliorent les statistiques plutôt que les services rendus, par différents artifices, au détriment de ce qui fait le sens de l'activité judiciaire. Cette tendance s'observe dans d'autres services publics : la police (Bruno et Didier, 2013, p. 19)¹¹², Pôle Emploi (Pillon, 2017)...

a. La tentation de « faire du chiffre »

La tentation de « faire du chiffre » est visible dans les artifices comptables déployés afin d'améliorer les ratios plutôt que le traitement des affaires :

« Comme le nombre de greffiers et de magistrats est calculé en fonction du nombre d'affaires, il y a une tendance lourde de l'institution à faire du chiffre. On en revient au syndrome de la planification soviétique. Comme tous les responsables étaient jugés sur leurs tableaux de bord, il fallait qu'ils les gonflent. Les décisions étaient prises avec des chiffres faux... » (prov-C, JAF - 2011)

Certaines pratiques, très répandues, introduisent peu de biais dans les comparaisons entre juridictions, même si elles expliquent la forte hausse du taux de réponse pénale. Par exemple, au parquet, depuis 1998, une nomenclature nationale codifie les classements sans suite dans l'objectif d'en réduire le nombre et de contrôler la mise en œuvre du principe d'opportunité des poursuites (cf. encadré 2). Selon une pratique répandue que les parlementaires critiquent dès 2000 (Caresche et Pandraud, 2002), les substituts du procureur privilégient les catégorisations qui réduisent le nombre d'affaires poursuivables, et donc *in fine* augmentent le taux de réponse pénale (cf. la grille des classements sans suite placée en annexe 3 ; cf. aussi Lenoir et Gautron, 2014 ; Lenoir *et al.*, 2013) :

« Je ne dis pas que c'est truqué. [...] Si on classe une procédure en 11 (absence d'infraction) ou en 21 (infraction insuffisamment caractérisée) - ce sont des motifs juridiques -, si on classe dans les 30, dans les 50, 60, 71 (auteur inconnu), 81, les chiffres ne seront pas mauvais. Pourquoi ? [...] À partir du moment où on a un auteur et une infraction qui tient, on est censé la poursuivre. Si on fait des poursuites classiques devant le tribunal, on a tout bon. Sauf que nos tribunaux sont surchargés. D'où la mise en place des procédures alternatives, tous les chiffres 50. Les rappels à la loi, les réparations pour les mineurs, les classements sous condition, etc. Tout ça, ce sont de bons chiffres parce qu'on a répondu par une procédure alternative. Si on classe dans les 40, ça va plomber les stats... Par exemple, « recherches infructueuses ». On a l'auteur, l'infraction tient, mais on ne l'a pas trouvé, c'est mauvais. « Désistement plaignant » par exemple une victime de violences conjugales qui retire sa plainte, [...] on plombe les statistiques. [...] *Le pire étant le 48 – préjudice peu important*. Par exemple, le vol d'un bonbon dans un supermarché, préjudice : vingt centimes. Si je classe 48 parce que ce n'est quand même pas très grave de voler un bonbon pour un enfant, je plombe mes statistiques. Je vais dire « plaignant désintéressé à la demande du parquet » parce qu'il aura payé les vingt centimes. Ou « régularisation sur demande du parquet ». Si je fais un rappel à la loi, [...] *là, hop ! Je classe en 56 et ça fait monter mes stats. Jamais je ne mets un 48 ! Je m'autorise, de manière très exceptionnelle, un 41 - recherches infructueuses.* » (Prov-G, magistrat du parquet, mineurs - 2010)

À partir de 2013, les PAP font allusion à ces jeux sur les chiffres :

« La définition de cibles plus ambitieuses pour cet indicateur, qui a visiblement atteint un palier, semble peu aisée sans nuire à sa pertinence, sans négliger les effets de biais observables localement (choix des motifs de classement). » (PAP 2013, p. 28 ; cf. aussi PAP 2014, p. 30)

¹¹² On le constate concernant la police avec la très forte augmentation du nombre de garde à vue jusqu'en 2011, date de réforme de ce dispositif, et des outrages à agent...

D'autres pratiques sont en vigueur dans certaines juridictions seulement : augmenter artificiellement le nombre de dossiers traités, en subdivisant les dossiers en matière civile (par exemple, pour la justice des mineurs, en ouvrant un dossier par enfant plutôt que par fratrie) ; n'enregistrer un dossier qu'une fois qu'il est complet pour réduire les délais ou attribuer un nouveau numéro de dossier à réception d'une pièce complémentaire pour augmenter le nombre d'entrées ; clôturer les dossiers dans lesquels de nouvelles pièces ne sont pas fournies rapidement, afin de réduire les stocks et délais...

Les statistiques influencent l'activité et les décisions des magistrats. Mais, selon une magistrate du parquet, cette influence porte plutôt sur des aspects mineurs et pas en contradiction profonde avec ce que le magistrat estime juste au regard des faits, de la gravité de l'infraction et des précédents :

« Cela a un impact sur mes décisions aussi. Là où je ferais simplement un classement, je vais faire un rappel à la loi par OPJ pour améliorer mes stats, alors que cela n'a pas de sens [...] Dans la majorité des cas, on applique la décision que l'on croit juste et pas celle qui est la meilleure pour les statistiques. On fera ce qui semble le plus adapté par rapport à la personnalité du gars, à la gravité de l'infraction, à ses précédents, etc., et pas par rapport aux nécessités statistiques. Avant tout, nous sommes magistrats et pas statisticiens. Nous faisons ce qui est nécessaire pour le bon fonctionnement de la justice. Sur des petits trucs, on triche. Mais pas sur les décisions importantes et les affaires graves. [...] On n'a pas les mêmes préoccupations que nos chefs de juridiction. Nous, on est... Je ne dirais pas résistants puisqu'on fait quand même attention sachant à quel point cela a des conséquences derrière, en termes humains surtout. Mais on est avant tout magistrat. » (Prov-G, magistrat du parquet, mineurs - 2010)

Ces jeux sur les modalités de décompte ont une incidence directe sur le calcul des délais, car ils peuvent les réduire de plusieurs semaines. De plus, ils conduisent les chefs de juridiction et directeurs de greffe à développer des stratégies visant à améliorer les chiffres, puisque la Chancellerie alloue les moyens humains et matériels sur la base des statistiques :

« On donne les magistrats placés en fonction de vos résultats, de vos difficultés. Il faut arriver à se positionner suffisamment bien, entre les bons résultats et les difficultés, pour montrer qu'on en a besoin. » (*ibid.*)

La manière de construire les chiffres variant sensiblement d'une juridiction à l'autre, il risque de découler de la comparaison des résultats des unes et des autres des distorsions en l'absence de normes nationales communes. Par exemple, le président de Prov-E cite le cas d'une juridiction voisine qui a traité 25 % de jugements civils en plus en 2 ans à effectif constant, alors que le contentieux civil est, au mieux, stable. Ces zones d'incertitude suscitent des critiques par rapport aux comparaisons déloyales réalisées en l'absence de précision des modes de calcul ; les juridictions montrées en exemple sont parfois simplement celles qui sont habiles dans la présentation des chiffres. En même temps, cette marge de manœuvre est parfois appréciée.

S'opposent deux principales attitudes dans la production de statistiques parmi les chefs de juridiction et directeurs de greffe. Certains sont guidés par le souci de produire une vision « honnête » « la plus proche de la réalité », mais qui pénalise la juridiction lors de l'allocation des moyens par rapport à d'autres tribunaux plus « stratèges », qui valorisent la capacité à présenter de « bons chiffres » :

« Cette juridiction était naïve. Certains sont honnêtes et d'autres sont intellectuellement malhonnêtes. [...] Le positionnement découle d'options dans la gestion de la juridiction. Mais quand on est honnête, on en prend plein la tête et les moyens vont ailleurs. Ou bien jongle-t-on... ? Tant qu'on n'est pas dans l'illégalité complète, il y a peut-être une marge. » (Prov-E, président - 2010)

Les chefs de juridiction et les magistrats, surtout quand ils ne tirent pas profit des latitudes dans les modalités de décompte, sont très critiques vis-à-vis de la mise en chiffres de l'activité judiciaire telle qu'elle est pratiquée.

b. Des chiffres sujets à caution

Sans contester la nécessité de rendre des comptes, magistrats et greffiers font part de leurs doléances quant au caractère insatisfaisant des instruments de quantification, compte tenu du manque de fiabilité de certains logiciels ou des saisies opérées. On retrouve là des problèmes classiques depuis les débuts de la statistique (Porter, 2017 [1995]).

L'introduction de nouveaux logiciels¹¹³ et les modifications des modalités de décompte statistique affectent la confiance que la Chancellerie et les autres professionnels accordent aux indicateurs. Par exemple, alors qu'il existait trois comptages non homogènes pour le pénal liés à chacun des logiciels utilisés en juridiction pour ces matières, le logiciel Cassiopée mis en place entre 2010 et 2012 permet de n'en avoir plus qu'un seul. Il en résulte une diminution mécanique du nombre d'affaires poursuivables, estimée à 15 % pour 2010 dans le PAP 2012, soit - 228 000 affaires poursuivables. Cela rend délicates les comparaisons dans le temps, voire entre juridictions.

Depuis 2010, la Chancellerie s'efforce de renforcer la fiabilité des statistiques collectées par l'infocentre PHAROS, dont les chefs de juridiction contestaient certaines analyses et comparaisons. D'une part, les chefs de juridiction ont été sensibilisés à l'importance de l'enregistrement informatique des dossiers et activités, et du contrôle de la qualité de la saisie, considéré comme « un élément de performance » selon une magistrate du bureau de la performance. À charge pour eux de faire œuvre de pédagogie auprès des magistrats et personnels de greffe. Des « indicateurs de qualité statistique par type de juridiction » ont été ajoutés dans cette perspective. Les chefs de juridiction donnent des injonctions *a priori* paradoxales au greffe : donner la priorité au renseignement des applications informatiques plutôt qu'aux activités juridictionnelles afin de rendre compte de l'activité effective et espérer obtenir des moyens humains supplémentaires, qui leur permettront d'assurer mieux leurs fonctions juridictionnelles :

« On en arrive, à la limite, actuellement, compte tenu des difficultés d'effectifs chez les fonctionnaires, plus criantes que chez les magistrats, au paradoxe suivant, qui consiste à dire aux fonctionnaires : « Faites de la gestion plutôt que du juridictionnel ; sinon, vous n'arriverez plus à faire du juridictionnel ! » [...] C'est un discours assez perturbant à formuler et j'imagine à recevoir. » (prov-E, président - 2010)

En effet, les chefs de juridictions et de greffe observent des décalages fréquents et importants entre les statistiques produites par différentes applications informatiques ; entre les données issues des logiciels et le nombre des procédures inscrites au rôle - jusqu'à un quart des affaires en stock à prov-E.

D'autre part, des notices visent à harmoniser les modes de calcul. Cela implique de s'accorder entre services, voire entre personnels d'un même bureau sur la qualification de certains actes ; de définir des normes communes de décompte et si besoin, d'effectuer des redressements en cas de variations non intentionnelles en recoupant les données calculées par plusieurs services censés travailler sur les mêmes procédures au siège et au parquet. Certains chefs de juridiction et de greffe enjoignent aux greffiers en chef de vérifier annuellement pour les dossiers les plus anciens qu'il n'y ait pas eu d'oubli dans les clôtures d'affaires suite à l'envoi de la décision :

« J'essaie de développer chez les greffiers en chef [...] la *culture de la vérification* [...] Cela fait 3 ans que je me bats pour que le greffier en chef des affaires civiles fasse un nettoyage [...] parce que les greffiers, dans la précipitation, [...] ne vont pas enregistrer que l'affaire est sortie. C'est une attention de plus en plus indispensable, parce que cela détermine les moyens qu'on nous attribue. » (RP-A, président - 2010)

« Chaque année, en juillet-août, mes greffières en chef ont pour objectif de faire une liste de toutes les affaires qui ne sont pas terminées. Elles comparent cette liste extraite de l'ordinateur avec les

¹¹³ Comme l'infocentre SIRHIS qui sert à la DSJ pour la gestion des ressources humaines.

dossiers physiques. Si on a oublié de mentionner dans l'ordinateur la clôture de l'affaire, c'est fait à cette occasion. Comme ça, mes statistiques sont plus justes. » (prov-C, directrice du greffe du TGI)

Néanmoins, les chefs de juridiction constatent des écarts entre l'allocation de moyens jugée optimale par PHAROS et ce que la connaissance de leur juridiction leur enseigne. Ils expliquent ainsi le sous-dimensionnement des équipes franciliennes. Par exemple, raisonnant comme si les personnes étaient interchangeable, l'infocentre ne prend pas en compte l'expérience, ni l'ancienneté du personnel, alors que certaines des juridictions les plus en difficulté correspondent aussi à celles où exerce une majorité de nouveaux entrants et où le *turn over* est élevé. Au contraire, certaines juridictions où les personnels sont plus âgés, comptent plus de congés maladie.

Les plaintes des professionnels de terrain illustrent surtout les incohérences liées à la non-stabilisation de la chaîne d'enregistrement. Elles soulignent à quel point les statistiques reposent sur des conventions – des normes qui doivent être communes à tous les acteurs qui participent à la saisie à chaque étape de la chaîne d'enregistrement – et sont des construits sociaux autant que techniques (Desrosières, 1993 et 2003). Pour cette raison, les chefs de juridiction souhaitent la normalisation des modes de calcul pour éviter toute comparaison déloyale entre tribunaux et cours, même si certains tirent profit de ces zones d'incertitude pour présenter avantageusement l'activité de leur tribunal. Cette demande n'est pas nouvelle, de sorte que les chefs de juridiction sont partagés, entre l'idée de « défauts de jeunesse » de ces chiffres et celle d'un « péché originel », amplifié par les infocentres comme PHAROS. Le risque est grand que les juridictions se préoccupent autant, sinon plus, d'améliorer les indicateurs plutôt que les services rendus ; et que de l'harmonisation des modes de décompte, résulte une normalisation du détail des activités et des pratiques. Or, ce travail d'abstraction vise à « faire rentrer la réalité complexe dans des catégories, des normes et des règles générales et formelles issues d'une pensée qui rationalise la société et le gouvernement des biens, des hommes et des territoires » (Hibou, 2012, p. 86), afin de simplifier le gouvernement de l'action sociale au détriment de la prise en compte de la diversité et de l'hétérogénéité du social.

2.2. La quantité au détriment de la qualité ?

Quelle que soit leur position vis-à-vis de la quantification, magistrats et fonctionnaires de justice estiment indispensable que l'évaluation de leur travail, et de l'exercice de la justice, inclue toutes ses composantes, y compris qualitatives, afin de prendre en compte les attentes des justiciables non seulement en matière de délai, mais aussi de clarté et d'intelligibilité des décisions rendues, d'humanité et d'indépendance de la justice :

« J'aimerais qu'on parle plus de cette attente de justice. Cela ne veut pas dire qu'il faut gommer la question de l'efficacité, de la diligence, de la rapidité. C'est important d'intégrer ça, alors qu'autrefois ça ne l'était pas. On travaillait un peu en aveugle, sans indicateurs, sans boussole. Mais attention ! *On ne peut pas traiter la justice comme une usine de boîtes de conserve.* [...] La performance de la justice pénale, c'est effectivement : combien on sort d'affaires, quel est le stock, quel est le délai d'évacuation ? Mais [...] *il ne faudrait pas que l'ordre des valeurs soit inversé et que les chiffres prennent le pas sur l'humain* [...] Il faut trouver le bon équilibre parce que mettre trop l'accent sur la rapidité peut très vite avoir un coût en termes de qualité. » (prov-C, procureur - 2011)

Une inquiétude s'exprime quant à l'accélération excessive du temps judiciaire au pénal, en raison des risques que cela comporte : une justice moins humaine ; une analyse superficielle des dossiers faute de pouvoir y consacrer plus de temps et surtout un temps continu ; des enquêtes menées davantage à l'initiative des policiers et gendarmes que du parquet, etc. (cf. chapitre 2).

Raisonnement seulement en termes de performance ne tient pas suffisamment compte de la dimension humaine du métier de magistrat, difficilement quantifiable :

« Dans l'activité d'un parquetier, *il y a toute une partie qu'il est impossible de mesurer en termes de performance*. Par exemple, une plainte d'une victime pour un viol. On fait une enquête et, à l'arrivée, on n'a pas la preuve. [...] parce que c'est parole contre parole, on va classer sans suite. Le magistrat peut aussi saisir un service d'aide aux victimes pour expliquer que le classement ne signifie pas qu'on ne la croit pas. Il peut même recevoir cette victime, et ça peut changer la vie de cette victime. *C'est toute la dimension humaine de nos métiers qu'il est impossible de faire rentrer dans des indicateurs.* » (*ibid.*)

La quantification rend aussi difficile l'appréciation de l'indépendance de la justice, une vertu pourtant cardinale de cette institution :

« *La première attente d'un citoyen à l'égard de la justice, c'est que cette justice soit juste*. Pour qu'il ait confiance en elle, il faut qu'il ait le sentiment qu'elle est indépendante, que les décisions qui sont prises ne le sont jamais en vertu d'instructions, d'un pouvoir politique, ou d'une pression politique, etc. C'est très largement le cas dans notre pays. Je ne suis pas sûr que les citoyens en soient convaincus. L'idée que, par rapport à ce travail que je fais, ce pouvoir que j'exerce, il puisse y avoir un doute me chiffonne énormément. » (*ibid.*)

La focalisation sur les indicateurs statistiques a des effets pervers, en incitant les magistrats et fonctionnaires de justice à adopter des pratiques qui permettent d'obtenir de « bonnes » statistiques, au détriment de ce qui fait le sens de l'activité judiciaire :

« On peut imaginer *le profil du parfait petit soldat* ; bon, moi, je n'en ai pas autour de moi ; il ne concilie plus !! [...] Par exemple, l'ancien président de X s'est fait un nom sur la numérisation. C'est quelqu'un de très bosseur. En même temps, il était connu pour avoir rendu les jugements avant les audiences. Bien sûr, c'était des erreurs du greffe. Cette attitude, c'est scandaleux en soi, mais cela ne lui a jamais été préjudiciable... Forcément, en agissant ainsi, on peut avoir des chiffres exceptionnels ! » (prov-I, JAF - 2010)

« C'est « *faire toujours plus* » alors que, concrètement, on ne regarde même pas les décisions que l'on rend. On regarde dans le tableau si l'affaire est terminée ou non. On ne regarde pas si le jugement est motivé, si le sens de la décision a été bon ou pas. *Indirectement, c'est sûr qu'on privilégie la quantité sur la qualité*, même de manière inconsciente. » (RP-B, JAF - 2010)

En matière civile, le risque, avéré, est de négliger la prévention ou la conciliation au profit d'une décision plus rapide, qui débouche parfois sur une nouvelle saisine du juge pour une même affaire, surtout en matière familiale. Cela conduit à privilégier les affaires simples, souvent les moins graves, au détriment des affaires plus complexes.

La focalisation sur les seules statistiques se fait aussi au détriment de l'implication dans les réflexions collectives sur la manière dont l'organisation du travail pourrait être améliorée :

« *Certains cabinets n'ont pour préoccupation que de répondre aux statistiques*. [...] *Ces statistiques captent beaucoup d'énergie*. Une greffière est affectée pratiquement exclusivement à cela. Un magistrat qui a des bonnes statistiques peut se dire qu'il a bien fait son boulot. Cela a un effet important. *À tout ce qu'on va demander en termes de « on lève le pied et on s'intéresse à l'organisation du service », on peut dire : « j'ai des dossiers qui attendent ! »* [...] Dans un des cabinets, la magistrate ne fait rien d'autre que ses dossiers. Elle vient uniquement pour les audiences. Et elle a de très bonnes statistiques. Elle ne fait aucun avant-dire droit. Ses audiences sont terminées à 11 h au grand maximum, même si elle a vingt dossiers. Elle n'écoute pas les gens et elle rend ses décisions. [...] *Les statistiques encouragent ce comportement*. Elle a le blanc-seing. Pour les chefs de juridiction, ce qui compte, c'est les statistiques. S'ils voient un magistrat qui produit bien et vite, pourquoi lui demander de prendre plus de temps avec les justiciables ? » (prov-D, vice-présidente, JAF - 2011)

C'est pourquoi magistrats et les greffiers insistent sur la nécessité d'associer, aux indicateurs de délai, d'autres indicateurs relatifs à la qualité – par exemple, en matière de médiation si on souhaite la promouvoir. En effet, comme « un dossier en médiation reste en stock » (*ib.*), y avoir recours n'est de fait pas valorisé : « *C'est l'exemple même de l'effet pervers* » (prov-D, vice-

président, JAF). Certains magistrats réfléchissent aussi sur la possibilité et les moyens d'évaluer la qualité des jugements civils, autrement que dans le cadre d'un appel ou d'un pourvoi en cassation :

« Peut-on apporter une appréciation objective sur la qualité des jugements civils ? C'est quelque chose qui était un peu de l'ordre du sacré. La qualité du jugement, c'est l'indépendance du juge. On avait mis en place, au sein de la cour de Paris, une méthodologie pour apprécier la qualité des jugements civils, sans stigmatiser le rédacteur, et sans se substituer à la cour d'appel ou à la Cour de cassation. On s'est rendu compte qu'on peut apporter des appréciations. Donc élaborer des outils qualitatifs, c'est possible. » (prov-D, premier président - 2011)

Or, les indicateurs de qualité pris en compte au titre de la performance sont très réduits.

D'autres chefs de juridiction, qui ne fixent pas d'objectifs quant au nombre de dossiers à « sortir » chaque mois, récuse l'antagonisme entre qualité et maîtrise des délais, considérant que l'enjeu est de maintenir l'exigence de qualité tout en veillant à ce que les temps judiciaires ne soient pas excessifs :

« On a un vieux conflit, complètement faux, *le conflit délai-rentabilité, dans un dialogue avec qualité-travail artisanal*. Le juge a le sentiment, dès qu'on lui demande des délais [...] qu'on perturbe la qualité de ce qu'il fait [...] En fait, *même le magistrat le moins préoccupé par le sujet, sait intuitivement qu'il faut qu'il fasse attention à ses stocks*. [...] Tout ce qu'on demande, c'est d'avoir un délai moyen [...] qui soit comparable d'une juridiction à l'autre. Dès qu'on demande un délai, on vous dit tout de suite : « Oui. Mais moi, qualité. » *C'est quelqu'un qui ne veut pas rentrer dans le moule et tenir compte du fait qu'il est dans une structuration budgétaire qui fait que tout à un coût et qu'on doit expliquer pourquoi les deniers publics sont dépensés dans tel sens*. » (prov-C, président - 2011)

L'analyse des délais dans les PAP montre la vigilance de la Chancellerie quant à l'articulation entre réduction des délais et qualité de la décision de justice, de manière globale aussi bien que pour certains contentieux spécialisés :

« *Qualité et efficacité de la justice sont appréciées notamment à l'aune des délais de traitement, qu'ils soient civils ou pénaux. Les délais de traitement des affaires doivent pouvoir être réduits sans nuire à la qualité des décisions rendues. Ces délais doivent être les plus homogènes possibles autour du délai moyen, afin de garantir au justiciable une égalité de traitement sur l'ensemble du territoire*. » (PAP 2015, p. 20)

Concernant les juges des enfants, depuis 2008, l'attention est portée à la réactivité du juge des enfants, entendue comme le délai entre sa saisine et sa première décision juridictionnelle, « *les solutions les mieux adaptées dans l'intérêt de ceux-ci, pouvant parfois être antinomiques avec la recherche d'un délai de traitement court* » (PAP 2011, p. 33).

Les chefs de juridiction, lors des dialogues annuels, soulignent aussi l'importance qu'ils accordent à la qualité dans la réponse pénale sous forme de mesures alternatives :

« *La part des rappels à la loi tend à diminuer, ce qui exprime une volonté des juridictions à mettre en œuvre d'autres types de mesures alternatives, considérées comme davantage qualitatives (médiation, réparation pour les mineurs, orientation vers des structures sanitaires ou sociales, mise en place de stages de sensibilisation, etc.)*. » (PAP 2013, p. 35)

Ce débat est révélateur des redéfinitions en cours de l'équilibre entre temps, coût et qualité, et des tensions que celles-ci induisent dans les pratiques professionnelles.

2.3. Des choix organisationnels aux choix juridictionnels

La comparaison des modes de fonctionnement et de l'efficacité des services d'un même tribunal ou de juridictions n'est pas qu'affaire d'organisation. Les suggestions qui en résultent influencent les choix juridictionnels, la politique pénale notamment. Les juridictions sont invitées à privilégier les procédures requérant un juge rapporteur ou juge unique, ou une homologation, comme la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité et l'ordonnance pénale :

« Dans une juridiction qui aurait des difficultés à traiter son contentieux pénal, *prendre des audiences civiles à trois juges, là où on pourrait fonctionner en juge rapporteur ou en juge unique, c'est du luxe*. Il faut récupérer ces ETPT [équivalents temps pleins travaillés]. De même, *il est de la responsabilité d'un procureur de la République, qui voit que ses juges du siège souffrent, de choisir des modes de poursuite économiques en temps de siège, c'est-à-dire de passer de l'audience de juge unique, à une audience de CRPC [comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité] qui prendra autant de temps au parquet, mais moins au siège ; ou à une ordonnance pénale [pour] convoquer à 9h pour une audience où on communique [aux gens] les décisions et où on les envoie au BEX [bureau d'exécution des peines pour payer leur amende] ; ce sera infiniment plus rentable. Notre travail à nous, c'est de valoriser ce genre de démarche. » (magistrate en détachement au bureau de la performance)*

En incitant les responsables de juridiction à une plus grande réflexivité sur leurs organisations et leurs pratiques de travail, ce gouvernement par la quantification conduit à une hétéronomie plus forte d'action et de contrôle sur les responsables de juridiction, parce que les choix qui en découlent ne reposent pas d'abord sur des principes juridiques, mais gestionnaires.

Conclusion : des politiques du chiffre

Un gouvernement par les indicateurs est indéniable dans la justice tant à l'échelon local et régional qu'au niveau national à partir de la fin des années 1990 et surtout des années 2000. L'activité de suivi et de « pilotage » de l'activité judiciaire par les chefs de juridiction et les directeurs de greffe est désormais centrale dans leur fonction, en rupture avec ce qui faisait jusqu'au début des années 1980, comme en attestent les témoignages des magistrats et fonctionnaires les plus âgés. Mais des indicateurs en partie différents orientent l'action à chaque échelon. Dès lors, il est plus pertinent de parler de politiques du chiffre différenciées et partielles.

La prégnance des chiffres est beaucoup plus marquée au parquet qu'au siège. Mais elle se répercute sur l'ensemble des magistrats et fonctionnaires de justice, qui doivent faire un bilan hebdomadaire ou mensuel assez exhaustif de leurs activités. Ce contrôle pèse davantage aux fonctionnaires qu'aux magistrats, sans doute parce que ces décomptes s'accompagnent d'objectifs journaliers, et qu'ils contribuent à leur propre évaluation en les effectuant. Les professionnels n'évoquent la dimension de contrôle social que dans le pilotage local. Si la légitimité de ce gouvernement par les indicateurs n'est pas contestée au parquet dont l'activité est orientée de manière systématique par les chiffres (cf. chapitre 2), on observe cependant même en son sein des jeux avec les chiffres, qui ouvrent des espaces de résistances, et des marges de manœuvre différents selon les groupes professionnels.

Qu'est-ce que la LOLF change du point de vue du gouvernement par les chiffres ? Cette loi *accroît les mécanismes de reddition des comptes* à l'égard du chef de service, puis des chefs de juridiction et de cour, et des services de la Chancellerie. Concernant les services judiciaires, les indicateurs LOLF reprennent pour partie des indicateurs utilisés systématiquement depuis les années 1980, et d'autres conçus dans la décennie suivante. La nouveauté réside dans les principes d'efficience qui orientent les redditions de compte et le recours plus fréquent aux ratios d'efficience et de coût, surtout au niveau central. La *quantification, plus systématique et précise*, est davantage instrumentée par des tableaux de bord, des logiciels et infocentres. Si les chefs de juridiction et directeurs de greffe en fin de carrière valorisent l'expérience dans le choix des réorganisations du travail qu'ils proposent, leur diagnostic s'appuie aussi sur des indicateurs nationaux ou conçus en fonction des problématiques locales. De plus, la quantification mobilise de *nouveaux experts de l'évaluation* - ici, les statisticiens et les contrôleurs de gestion, qui contribuent à la diffusion de

nouveaux savoirs. Enfin, une logique de comparaison, mais encore partielle de *benchmarking* se déploie entre services et juridictions, plus rarement au sein d'un même service. Les critiques portent sur l'articulation entre les performances mesurées et l'allocation des moyens, compte tenu des imperfections des instruments de mesure. Magistrats et greffiers sont très sensibles à la nécessité d'associer les indicateurs quantitatifs à une approche qualitative, afin d'éviter les effets pervers conduisant à privilégier le nombre et les rendements au détriment de l'examen approfondi des dossiers, de l'individualisation et de la motivation des décisions.

Comment faire la part entre les logiques autonomes, propres aux professionnels du droit, et hétéronomes dans les transformations de la mise en chiffres de l'activité judiciaire qui s'observent depuis les années 1990 ? La principale différence réside dans un double changement de logique. D'une part, les chiffres ne sont pas seulement comptabilisés dans une perspective de connaissance, mais d'action, afin de redéfinir les organisations et d'affecter les moyens budgétaires et humains. Dans la justice, cette inflexion est antérieure au vote de la LOLF. Mais cette loi rend visible et amplifie le *passage de statistiques descriptives à des statistiques prescriptives* (Ogien, 2013), en systématisant, publicisant ou créant les ratios d'efficacité et de coût. D'autre part, la LOLF a institué des mécanismes de reddition des comptes, qui déclinent systématiquement le principe d'*accountability* de manière quantifiée.

Cette double dynamique résulte en une hétéronomie de contrôle croissante qui tient aux savoirs, à leurs logiques et aux acteurs qui conduisent à privilégier l'efficacité et les coûts. D'une part, les modalités de contrôle par la hiérarchie se renouvellent. D'autre part, la Chancellerie rend davantage de compte aux parlementaires et au ministère du Budget/ des Finances. Cette hétéronomie de contrôle accrue s'accompagne toutefois du maintien d'une autonomie d'action, qui reste forte au siège, même pour les contentieux de masse que sont les affaires familiales, plus réduite au parquet, et *a fortiori* parmi les fonctionnaires de justice ; pour ces deux groupes professionnels, on observe d'importantes variations selon les juridictions et les politiques menées par celles et ceux qui sont à leur tête.

La mise en place de la LOLF ne s'est pas seulement accompagnée de la généralisation du pilotage de l'activité des services publics par des indicateurs chiffrés ; elle repose aussi et surtout un souci de contrôle et de maîtrise des dépenses, objet du chapitre suivant.

Chapitre 4 - La rationalisation budgétaire à l'œuvre

Les efforts de maîtrise des dépenses constituent une modalité de gouvernement qui a fortement affecté les organisations publiques, qu'il s'agisse de l'austérité budgétaire ou des effets de crise des subprimes de 2008... De plus, depuis le début des années 2000, le cadre budgétaire de l'État a connu d'importants bouleversements, comme précisé dans l'introduction et le chapitre 3 (Bezes et Siné, 2011 ; Djouldem *et al.*, 2014).

Concernant la justice, la mise en œuvre de la LOLF est guidée par l'idée que le triptyque « augmentation des moyens, des personnels et des équipements » ne peut suffire à réduire les délais et à améliorer le service rendu aux justiciables. C'est pourquoi il paraît indispensable d'améliorer la gestion des crédits qui lui sont alloués (Renoux et Viessant, 2007, p. 87 ; de manière plus générale, Siné et Lannaud, 2007, p. 253¹¹⁴). La prise de conscience par les professionnels du droit de la nécessité d'améliorer la gestion budgétaire, et de tenir compte du coût des actes sollicités représente une dimension cruciale et relativement nouvelle de leur activité à partir de 2001.

Le budget de la justice, qui s'élève à 8,5 Mds€ en 2017 (soit 3,2 % du budget de l'État), se caractérise par une forte augmentation des moyens depuis les années 1970 qui contraste avec la modération de la croissance des dépenses publiques observée dans d'autres secteurs¹¹⁵. Le décalage n'en est que plus frappant avec les nombreux discours relatifs à la faiblesse des moyens accordés à la justice, tenus par les acteurs judiciaires et relayés par les parlementaires et les médias. Ce chapitre vise à expliciter le paradoxe suivant : comment comprendre que les professionnels de la justice ressentent très fortement les contraintes budgétaires depuis 2008, alors que le budget de la mission Justice reste en accroissement constant, contrairement à d'autres ministères soumis à d'importantes coupes budgétaires ? Quelle est la nature des contraintes budgétaires qui s'exercent sur la justice ? Comprendre ces perceptions contradictoires suppose d'examiner par quels mécanismes cette rationalisation budgétaire opère concrètement. Il s'agit d'étudier comment le contexte budgétaire actuel, dans ses dimensions structurelles et conjoncturelles, affecte concrètement l'autonomie des professionnels du droit et des gestionnaires sur le plan de l'administration de la justice, des politiques et des décisions judiciaires.

La LOLF, puis la RGPP résultent en une plus forte hétéronomie de contrôle sur les dépenses exercé au niveau national par le ministère du Budget, la Cour des comptes, la Chancellerie, et les parlementaires ; et à l'échelon régional et local par les chefs de juridiction. Ces politiques se déclinent en effet à travers de nouveaux instruments de gestion destinés à encadrer les dépenses et communs à l'ensemble des services de l'État (règles comptables, logiciels de suivi...), et surtout un suivi des dépenses beaucoup plus vigilant et critique à tous les niveaux. Plus encore, si dans l'ensemble, les acteurs judiciaires ressentent plus les contraintes budgétaires, c'est qu'en dépit du credo selon lequel la LOLF donnerait plus d'autonomie d'action localement aux gestionnaires, beaucoup de ces mécanismes se traduisent par une reconcentration budgétaire aux niveaux régional et national. Les contraintes se sont accrues au quotidien pour les professionnels du droit et ceux qui interviennent dans les circuits de paiement. D'un côté, l'autonomie des magistrats est plus réduite

¹¹⁴ Cette rhétorique se retrouve aussi chez les gardes des Sceaux (cf. l'intervention du ministre de la Justice devant l'Assemblée nationale relative au budget du ministère, le 6 novembre 2002).

¹¹⁵ Comme dans le reste de cette recherche, le choix a été fait de ne pas inclure la justice administrative.

en matière d'engagements des dépenses de frais de justice ; certains le perçoivent comme un empiètement sur leur autonomie juridictionnelle. De l'autre, l'organisation précise du travail des greffiers, personnels en régie et pôle Chorus en est affectée. La RGPP a là encore accentué cette tendance hétéronome. L'analyse du micro-management des finances auquel procède ce chapitre montre comment toute une série de dispositifs et règles contraint les acteurs judiciaires à différents échelons.

Ce chapitre s'appuie sur l'analyse des documents budgétaires aux niveaux national (projets de loi de finances, projets annuels de performances [PAP], lois de finances initiale) et régional (documents budgétaires transmis par les Services Administratifs Régionaux de plusieurs cours d'appel). Il inclut l'étude de rapports de la Cour des comptes, de l'Assemblée nationale et du Sénat. L'analyse repose aussi sur une trentaine d'entretiens menés auprès de représentants de l'administration budgétaire de l'État (à Bercy, auprès du Contrôleur Budgétaire et Comptable ministériel auprès du ministère de la Justice, et en région auprès des contrôleurs budgétaires régionaux) et des services judiciaires : à la Chancellerie, auprès du Secrétariat général et de bureaux de la Direction des Services Judiciaires chargés du budget, des frais de justice et de la performance ; et en juridictions, auprès de plusieurs chefs de cour, des directeurs de Services Administratifs Régionaux, de coordonnateurs de plates-formes interrégionales (cf. ci-dessous), ainsi que de magistrats, greffiers et secrétaires administratifs¹¹⁶.

Les contraintes budgétaires résultent d'abord d'arbitrages politiques au sein du budget de la mission Justice, au bénéfice de l'Administration pénitentiaire, tout en accroissant les missions judiciaires jusqu'en 2016. Elles se déploient ensuite au niveau organisationnel dans la gouvernement de la justice judiciaire à l'échelon national et régional dans le sens d'une reconcentration, qui réduit d'autant les marges de manœuvre des acteurs localement. Les contraintes budgétaires sont visibles aussi dans les pratiques des professionnels, avec des effets et perceptions contrastés selon les groupes professionnels, le niveau hiérarchique, au pénal et au civil.

I. Des choix politiques qui contraignent l'activité judiciaire

Les moyens de la justice ont connu une forte augmentation depuis trente ans, qui s'est accentuée à partir de 1998, même si celle-ci se fait souvent par à-coups. Cet accroissement volontariste du budget est surtout la conséquence d'arbitrages politiques visibles dans les politiques judiciaires. Toutefois, derrière le discours sur la hausse du budget de la mission Justice que tiennent les politiques, dans le détail, des arbitrages sont défavorables aux services judiciaires, mais favorables à l'Administration pénitentiaire. Pour cette raison, il est nécessaire de distinguer finement la manière dont la contrainte budgétaire est fabriquée au niveau macro pour comprendre comment s'articulent deux dimensions importantes. Les grandes masses budgétaires varient peu concernant le budget global de cette mission et le poids des dépenses de personnel. Mais d'importantes inflexions internes justifient qu'on puisse parler de contraintes budgétaires ; elles s'expriment dans le détail de l'allocation des moyens. Cette première partie démontre comment la rigueur s'exerce sur ce ministère, en examinant la façon dont les choix politiques discrets, au niveau des sous-budgets, contraignent la justice. Revenir sur les évolutions du budget de la justice permet de distinguer les caractéristiques structurelles du budget de la mission Justice des effets des réformes menées depuis 2001 (LOLF, puis RGPP). Les tendances globales dégagées offrent des

¹¹⁶ Ce chapitre approfondit et actualise des analyses antérieures, réalisées seule initialement (Vigour, 2011), puis avec une collègue publiciste (Vigour et Hastings-Marchadier, 2013).

clés de compréhension des contraintes budgétaires en juridiction et de leur renforcement depuis 2008 ; un décalage s'observe entre les deux premières années d'application de la LOLF, où ses potentialités, notamment de fongibilité volontaire, ont pu être entrevues, et les exercices suivants où les tensions budgétaires ont conduit à la réduction drastique des marges de manœuvre.

1. Des arbitrages défavorables aux services judiciaires, comparativement à l'Administration pénitentiaire

Première variable explicative, l'émergence d'un intérêt politique relativement récent pour la justice, identifiée comme un enjeu et une priorité politiques, conduit à des arbitrages budgétaires globaux en sa faveur. Néanmoins, les arbitrages précis sont beaucoup moins favorables aux services judiciaires qu'à l'Administration pénitentiaire.

1.1. Un accroissement volontariste du budget de la mission Justice

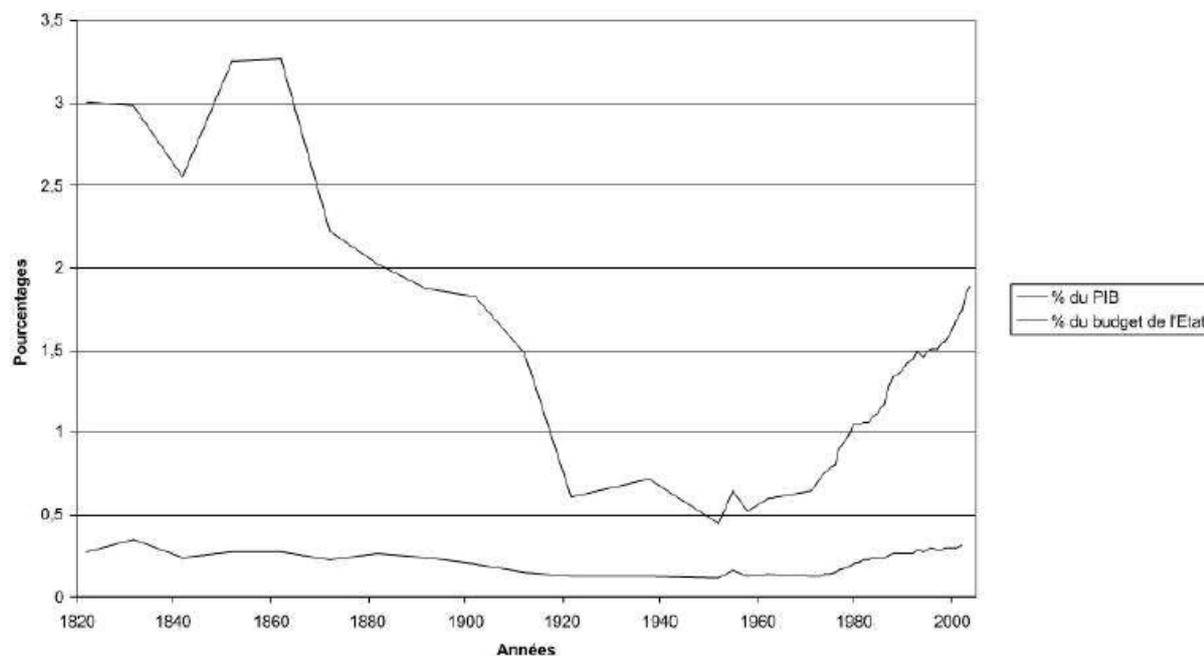
Depuis les années 1970 et plus nettement depuis le milieu des années 1980, le budget de la justice est en forte progression. À l'instar du ministère de l'Intérieur, la Chancellerie est clairement un ministère prioritaire, comparé aux autres. Ce constat fondé sur l'analyse des lois de finances conduit à réinterpréter de manière différente certaines données établies par J.-C. Asselain (2009) dans le livre qu'il consacre au budget de la justice aux dix-neuvième et vingtième siècles.

Si l'on considère l'évolution du budget de la justice par rapport à celui de l'État¹¹⁷ et au produit intérieur brut (Asselain, 2006, graphique 1), on observe que ces courbes suivent un mouvement assez proche¹¹⁸. Le poids *relatif* du budget de la justice – depuis un niveau initial assez élevé – qui se situe en net retrait à la fin du dix-neuvième siècle et au début du vingtième, se réduit encore jusqu'au début des années 1970 en raison du fort accroissement des dépenses sociales et d'éducation. La priorité donnée à la reconstruction économique et sociale, puis la transformation de la structure du budget global dans le contexte d'établissement de l'État-providence et éducateur sont les principales causes de ce reflux relatif (Millet, 2000). S'y ajoutent des raisons spécifiques à la justice : la méfiance des acteurs politiques vis-à-vis des magistrats et l'absence de perception de la justice comme une institution de régulation économique et sociale ; le repli du corps judiciaire qui ne revendique pas de moyens supplémentaires ; ou le manque d'investissements qui entraîne une dégradation des palais de justice et des prisons. Les réformes de l'organisation judiciaire au début de la Cinquième République ne s'accompagnent pas de changement en matière budgétaire, à l'exception de l'Éducation surveillée dotée d'un programme d'équipement et de créations régulières de postes.

¹¹⁷ Ce rapport pose des difficultés en raison des variations du numérateur et du dénominateur, dont les périmètres ont changé au cours du temps. Mais ils sont restés stables depuis 1970, à l'exception de la justice administrative, qui constitue en 2006 4 % du budget de la justice et qui, depuis, est rattachée à la mission Conseil et contrôle de l'État. Les comparaisons avec le PIB ou le budget de l'État sont d'autant plus délicates que les évolutions sont par construction très incrémentales, compte tenu de la masse financière que chacun d'eux représente.

¹¹⁸ Le champ d'action du ministère de la Justice s'est élargi à plusieurs reprises. En 1911, les prisons, qui dépendaient du ministère de l'Intérieur, sont rattachées à celui de la Justice, entraînant une soudaine augmentation du budget, alors que dans plusieurs pays européens, les prisons restent placées sous l'autorité du ministre de l'Intérieur. Sous la Quatrième République, le ministère de la Justice se voit attribuer une troisième fonction, l'Éducation surveillée – actuelle PJJ. La Cinquième République est marquée par la réforme de la magistrature et la fonctionnarisation des greffes.

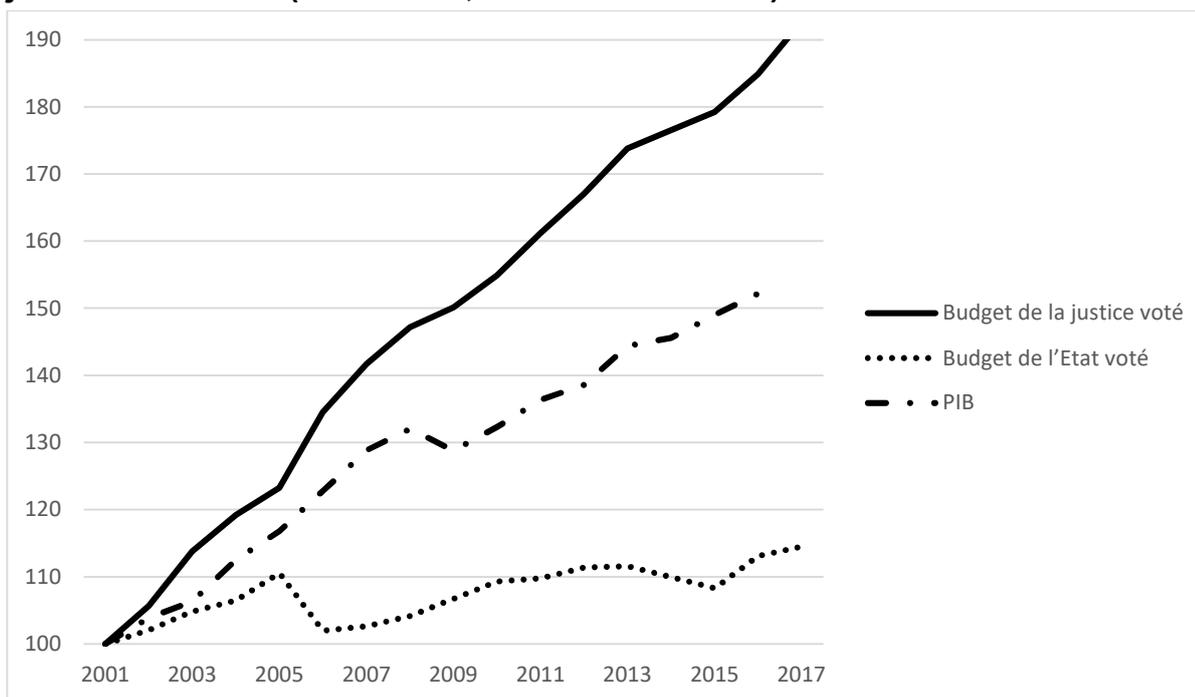
Graphique 1 - Budget de la justice en pourcentage du budget de l'État et du PIB



En revanche, depuis les années 1970 et de manière plus marquée depuis 1998, le budget alloué à la justice augmente plus rapidement que celui de l'État (cf. graphique 1) ; il est passé de 0,65 % du budget total de l'État en 1965 à 1,05 % en 1981, 1,7 % en 2001 pour atteindre 2,5 % en 2012 et 3,2 % en 2017. Entre 1981 et 1999, le budget a été multiplié par deux en francs constants, puis il a augmenté de 85 % entre 2001 et 2016 en euros courants, passant de 4,43 à 8,2 milliards, soit une évolution plus de six fois supérieure à celle du rythme d'ensemble du budget de l'État (entre 2001 et 2016, le budget général a augmenté de 13 % et le PIB de la moitié).

Depuis 2001, les moyens de la justice croissent aussi à un rythme plus rapide que la richesse nationale, mesurée à travers le PIB (sauf en 2004, 2013 & 2015, ce qui n'infléchit pas la tendance ; cf. graphique 2).

Graphique 2 – Évolution comparée du budget de l'État, du budget de la justice et du PIB (2001-2017, base 100 en 2001)



Sources : calculs personnels sur la base des données des projets de loi de finances annuels et du PIB calculé par l'INSEE et publié dans l'*Insee Première* annuel dédié aux « Comptes de la nation »

Ces évolutions s'expliquent par le fait que, depuis le milieu des années 1970, la justice fait partie des ministères prioritaires. Pour comparaison, si les crédits de la police et de la gendarmerie (mission qui exige un maillage territorial plus fin) sont cinq fois supérieurs à ceux de la justice en 1972 et toujours 2,3 fois supérieurs en 2017, l'écart s'est réduit de plus de moitié dans l'intervalle. Le budget de la mission Sécurité (police et gendarmerie) a progressé de 20 % entre 2007 et 2017, contre 36 % pour la mission Justice. Les périodes où la croissance du budget de la justice dépasse celui de l'État correspondent souvent à des moments de rigueur budgétaire (gouvernements Barre 1976-1981 et Chirac 1986-1988, début du gouvernement Jospin 1997-1999), tandis qu'en temps de forte croissance du budget de l'État, le ministère de la Justice suit cette tendance sans en être le premier bénéficiaire (Millet, 2000). Cette observation, toujours vraie, signifie qu'il n'y a pas d'effort de rattrapage marqué en période de clémence budgétaire, mais que le budget de la justice est « sanctuarisé » en temps de crise.

Cela s'exprime dans l'évolution des crédits et des emplois. Les effectifs sont passés d'environ 16 500 emplois en 1960 à 44 300 en 1981 et 62 000 en 1999. Cette progression s'explique par la fonctionnarisation des greffes en 1970 et surtout par l'augmentation des personnels pénitentiaires. Alors que le nombre global des emplois de l'État diminue entre 2003 et 2014 inclus, avec une vive accélération du processus en lien avec le non remplacement d'un départ en retraite sur deux pendant la RGPP, les emplois du ministère de la Justice ont bénéficié d'un régime dérogatoire et de postes chaque année, comme le ministère de l'Intérieur. De 69 500 emplois (en équivalent Emplois Temps Plein Travaillés, ETPT, dont 41,6 % pour les services judiciaires) en 2006, ce ministère est passé à 83 200 effectifs budgétaires en 2017, dont 32 700 pour les services judiciaires (39,3 %) ¹¹⁹. Le ministère de la Justice est le cinquième employeur de l'État après

¹¹⁹ Source : *Chiffres Clés de la justice*. Pour les effectifs antérieurs aux années 2000, cf. Asselain (2009).

l'Éducation nationale, l'Intérieur, la Défense et le Budget - soit 4,3 % des effectifs totaux en 2017¹²⁰. Le nombre des magistrats diminue jusque dans les années 1960 ; le niveau atteint au milieu du dix-neuvième siècle n'est retrouvé qu'en 1990 (6 000, dont plus d'un tiers de juges de paix non professionnels en 1855) ; il est de plus de 8 000 magistrats en 2015 (9 300 autorisés en 2017). En 2017, s'y ajoutent 13 000 autres personnels de catégories A et B, et 9 700 de catégories C autorisés pour les services judiciaires, et 28 000 surveillants autorisés pour 39 000 autorisés pour l'Administration pénitentiaire.

Mais l'effort financier français reste loin derrière celui de nombreux États européens, notamment les Pays-Bas, l'Allemagne, la Belgique et l'Italie (cf. CEPEJ, 2016).

1.2. Au détriment des services judiciaires

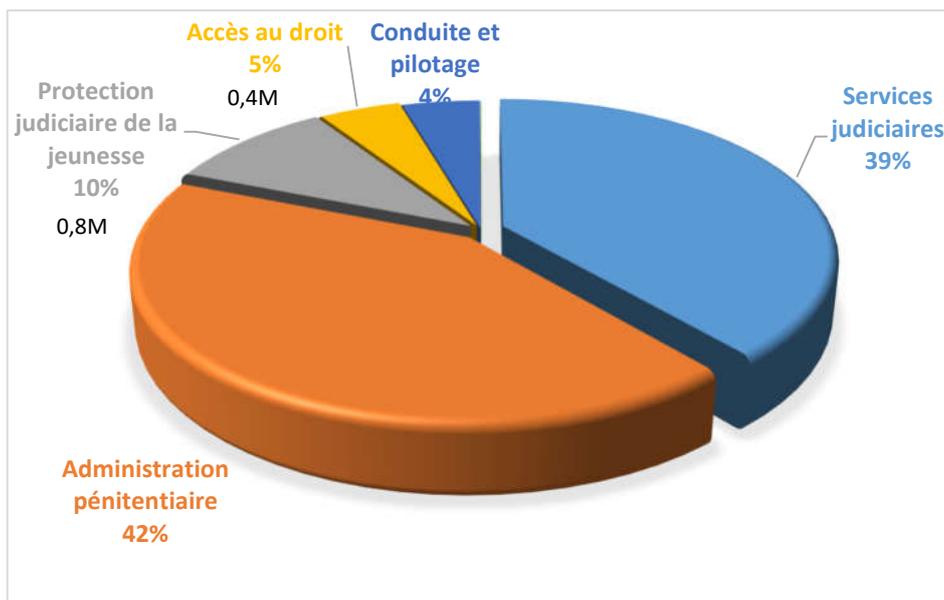
Cette hausse ne profite toutefois pas nécessairement aux instances judiciaires. En effet entre 2007 et 2017, la hausse du budget des seuls services judiciaires est modeste : moins de 3 % en euros constants (près d'un tiers en euros courants). Ceci s'explique par le fait que l'Administration pénitentiaire connaît une hausse plus marquée de son budget. Alors qu'en 2006, les services judiciaires recevaient 42 % du budget total de la mission Justice et l'Administration pénitentiaire 37 %, les taux sont de 39 % pour les premiers et de 42 % pour la deuxième en 2016¹²¹ ; l'inversion a lieu en 2011 (cf. graphique 3). L'effort financier porte donc prioritairement sur le secteur pénitentiaire. Le fait que les services judiciaires profitent assez peu de la revalorisation de l'enveloppe ministérielle explique le ressenti des magistrats et fonctionnaires quant au manque de moyens.

Ceci rapproche la situation française d'un constat majoritaire établi par la CEPEJ au plan européen dans son rapport de 2012, selon lequel « plus de la moitié des États européens consacrent davantage de moyens aux autres secteurs de la justice plutôt qu'au fonctionnement des tribunaux. »

¹²⁰ Calcul sur la base des effectifs budgétaires autorisés en loi de finances initiales (source : *Les chiffres clés du budget de l'État*). Ces chiffres sont qualifiés d'« effectifs réels en 2017 » en EPTP dans *Les chiffres clés de la justice 2017*.

¹²¹ Près de 10 % pour la Protection Judiciaire de la Jeunesse (PJJ), 4,7 % pour l'accès au droit et 4,4 % pour l'administration centrale.

Graphique 3 - Répartition du budget 2017 de la mission Justice (8,5 milliards d'euros)



Le poids d'autres choix politiques, notamment selon l'orientation partisane, s'observe aussi dans d'autres arbitrages méso ou micro.

1.3. L'infléchissement politique de l'allocation des moyens à un niveau plus méso

D'un point de vue macro, le budget de la Justice augmente indépendamment de l'orientation politique des gouvernements. De même, le développement d'instruments destinés à limiter la croissance des dépenses fait l'objet d'un large consensus entre la gauche et la droite. Néanmoins, les choix politiques demeurent un élément majeur dans l'orientation des politiques judiciaires, comme dans l'allocation des ressources. Les préoccupations budgétaires ne brident souvent pas les réorientations des politiques judiciaires, même si elles contraignent la mise en œuvre des réformes et donc leur effectivité.

a. Choix politiques et contraintes budgétaires

Les contraintes budgétaires, croissantes, ont-elles pour effet de restreindre et de guider le choix des politiques judiciaires impulsées au niveau national ? Ce questionnement se décline : Quelle place les discours d'annonce ou de présentation des orientations accordent-ils aux contraintes budgétaires ? Quels effets ont ces dernières sur les choix effectués ?

Les choix partisans infléchissent l'évolution du budget de la Justice. Ce dernier, comme celui de l'Intérieur, reste un marqueur idéologique pour la droite et la gauche. Les clivages politiques sont très visibles dans les stratégies d'affichage et de légitimation politiques où l'on retrouve les éléments habituels d'identification politique propres à ce secteur : l'accent mis par la droite sur la répression plutôt que sur la prévention ; la mise en œuvre de politiques plus sociales et favorables à la défense des droits des prévenus par la gauche.

Les choix idéologiques et partisans se lisent dans le redéploiement des crédits. Ainsi en est-il de la réorientation drastique du budget de la Protection judiciaire de la jeunesse sur le volet pénal, au détriment de la protection sous la présidence de N. Sarkozy. Les mesures à l'égard des mineurs délinquants absorbent plus de deux tiers des moyens en 2010 (71,3 % contre 51,8 % en 2008),

tandis que l'action concernant les mineurs en danger et les jeunes majeurs en utilise 9,3 % contre 30,5 % en 2008. Comme la présentation des budgets a été modifiée (cf. *Les chiffres clés de la Justice* et le RAP 2018), il n'est plus possible de faire ce calcul.]

Les choix politiques sont aussi très visibles, même pour les politiques dont le coût budgétaire est élevé. On l'observe dans le cas du durcissement de la législation pénale par la droite, entre 2001 et 2012, avec de nouveaux dispositifs (comme le plaider-coupable en 2004) et l'alourdissement des peines, avec les peines-plancher¹²², la surveillance et la rétention de sûreté¹²³. Cette politique répressive a entraîné une augmentation de l'activité pénale, du nombre de condamnés définitifs, de leur durée d'enfermement, surtout pour les condamnés à une peine de moins de trois ans. Le fort accroissement de la population pénale écrouée (passée de 47 800 à 64 800 personnes entre 2001 et 2012, et 80 000 en 2019, soit une augmentation de 40 %) a impliqué la construction et la rénovation des centres de détention, et l'accroissement des effectifs de surveillants. La hausse du budget de l'Administration pénitentiaire résulte des choix de politique pénale, dont le coût est élevé. À titre indicatif, le coût de construction de 15 000 places supplémentaires de prison annoncées par E. Macron devrait avoisiner les 3,8 milliards d'euros, auxquels s'ajouteront les dépenses d'entretien et l'embauche de personnels pénitentiaires supplémentaires¹²⁴. Au contraire, entre 2012 et 2017, avec l'arrivée de la gauche au pouvoir, la volonté de développer les mesures alternatives à l'incarcération repose sur le souci du sens et de l'efficacité de la peine (faciliter la réinsertion) et le constat afférent que la prison doit être une option choisie en dernier ressort, afin de ne pas porter atteinte à la sécurité des citoyens. Ce choix politique n'est pas d'abord dicté par le souci de faire des économies budgétaires, mais bien par une conviction : la nécessité de privilégier l'accompagnement d'un auteur plutôt que son incarcération. Tel est le sens de la loi du 15 août 2014 instituant la contrainte pénale et la libération sous contrainte.

S'il n'y a pas d'exemples de politiques judiciaires motivées exclusivement par des raisons budgétaires, le pouvoir politique renonce ponctuellement à des réformes pour ce motif, comme pour le rétablissement plus systématique de la collégialité dans les instances de jugement envisagé suite à l'affaire d'Outreau. C'est davantage dans la concrétisation des objectifs que la limitation des moyens se fait sentir et s'impose dans des choix ministériels d'organisation, de fonctionnement et de procédures qui contraignent ensuite l'activité judiciaire.

De plus, l'argument financier remplit désormais souvent une fonction d'appui à un projet de réforme. Les perspectives d'économie d'échelle et de rationalisation des moyens étayent la réforme de la carte judiciaire de 2008¹²⁵ ; l'économie financière attendue du bracelet électronique est évoquée comme un atout. En ce cas, l'élément financier conforte le choix de cette politique pénale de développement des alternatives à l'incarcération. L'absence de primauté des préoccupations budgétaires n'exclut donc pas leur intégration dans les choix politiques et leur forte incidence sur les

¹²² Une peine plancher désigne en pratique une peine minimale qu'un juge est tenu de prononcer dans certaines conditions prévues par la loi. La loi du 15 août 2014 a supprimé les peines planchers introduites dans le Code pénal suite à la loi du 10 août 2007.

¹²³ La rétention de sûreté, mesure adoptée suite à la loi du 25 février 2008, consiste à placer un criminel, considéré comme particulièrement dangereux, dans un centre médico-judiciaire de sûreté après sa peine de prison.

¹²⁴ Cf. le livre blanc sur l'immobilier pénitentiaire remis le 4 avril 2017 par Jean-René Lecerf au garde des Sceaux.

¹²⁵ La réforme de la carte judiciaire de 2008 n'a guère permis une « réduction des coûts par la mutualisation des moyens », contrairement à l'un des objectifs affichés : l'adaptation de la capacité d'accueil des tribunaux « absorbants » a entraîné d'importantes dépenses d'acquisition, de location et de travaux ; néanmoins, dans certains cas, des crédits fléchés ont permis d'améliorer les infrastructures judiciaires, en réalisant des travaux de rénovation ou de sécurité qui, sans cela, auraient été différés.

modalités de mise en œuvre de ces politiques et d'organisation des institutions et des procédures judiciaires.

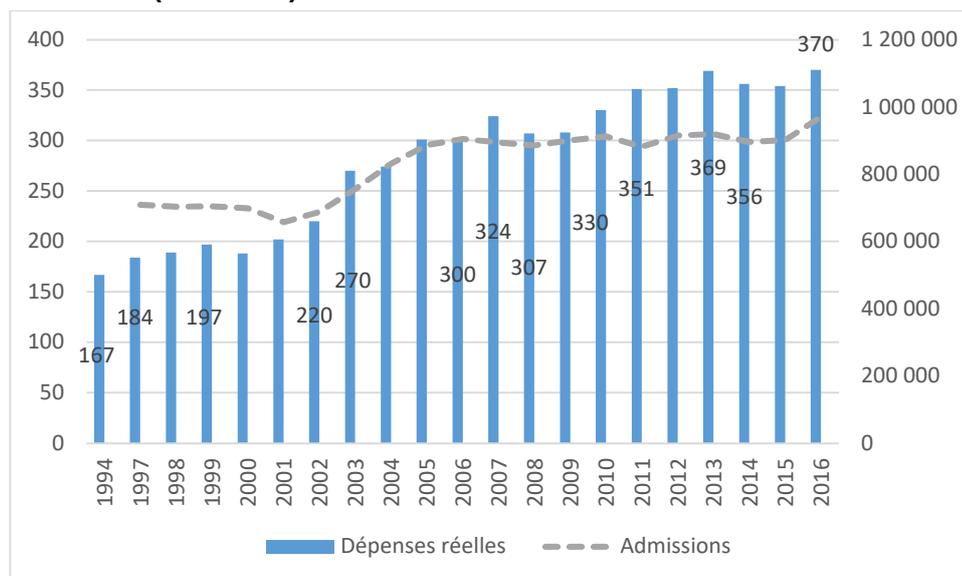
Dans un grand nombre de cas, choix de politiques judiciaires et souci de rationalisation des dépenses sont étroitement imbriqués. L'un des enjeux de la diversification des modes d'orientation en matière pénale est de répondre à deux objectifs partiellement contradictoires de politique (la systématisation du taux de réponse pénale et sa célérité) et deux contraintes : la massification des affaires qui en découle et la gestion des flux à moyens quasi constants. Les alternatives aux poursuites sont en partie conçues dans une perspective d'économie du temps judiciaire. La contrainte budgétaire est donc loin d'être négligeable dans les choix opérés, mais elle n'apparaît ni comme une motivation de la réforme procédurale, ni comme un facteur d'infléchissement des priorités pénales de taux et de délais de réponses pénales. Dans la loi du 13 décembre 2011 (loi n° 2011-1862 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles), la recherche d'économie est explicite, en lien avec les obligations nouvelles d'estimation d'impact de la loi (Hastings-Marchadier et Vigour, 2013). Par conséquent, le principe du réalisme financier est perçu et intégré comme une contrainte incontournable dans les choix nationaux aussi bien que locaux.

b. Le brouillage de l'effet des clivages partisans par l'empilement des dispositifs

Dans le même temps, d'autres facteurs comme l'empilement des dispositifs brouillent le clivage gauche-droite. D'une part, il paraît difficile de supprimer une politique qui jouit d'une certaine légitimité et bénéficie à un nombre important de justiciables. La politique d'accès à la justice et au droit, renforcée pendant le gouvernement Jospin entre 1997 et 2001, a été poursuivie. À titre d'exemple, l'aide juridictionnelle (AJ), partielle ou totale, qui représente actuellement 5 % du budget de la mission Justice, s'adresse principalement aux personnes physiques dont les ressources sont insuffisantes pour faire valoir leurs droits en justice. L'État règle, à la place des justiciables aux revenus modestes, les honoraires des auxiliaires de justice, pour plus de 95 % aux avocats. Toutefois, l'évolution des dépenses d'AJ répond davantage à des tendances lourdes qui transcendent les alternances. Le nombre des missions d'AJ a fortement augmenté (d'environ 180 % entre 1991 et 2016), ainsi que les dépenses budgétaires qui y sont consacrées (plus d'un doublement entre 1997 et 2016) : plus de 970 000 justiciables en ont bénéficié en 2016 contre 348 500 en 1991, dont deux cinquièmes au pénal (cf. graphique 4)¹²⁶ ; en 2000, un quart des Français qui ont affaire à la justice ont recours à l'AJ (Royer, 2001).

¹²⁶ Chiffres antérieurs à 2000 tirés du rapport Devedjian (2000) et chiffres 2016 tirés des *Chiffres-clés de la justice 2017*.

Graphique 4 – Aide juridictionnelle : dépenses effectives et admissions en millions (d’euros)



Source : données postérieures à 1999 tirées des *Chiffres-clés de la justice* ; pour les années antérieures à 2000, tirées du rapport Devedjian (2000).

D'autre part, les acteurs politiques doivent prendre en charge certains problèmes médiatisés lorsqu'ils surviennent, alors qu'ils n'étaient pas inscrits à l'agenda politique. Ainsi l'augmentation du budget de l'Administration pénitentiaire est aussi liée à la prise de conscience de la vétusté de nombreux centres de détention, et de la surpopulation carcérale¹²⁷. Plusieurs événements y ont contribué, comme la démission médiatisée du docteur Véronique Vasseur début 2000 et l'ouvrage pamphlet de ce médecin-chef à la Santé qui mobilise autour de cette cause. Les enquêtes de l'Assemblée nationale et du Sénat en 2000, les condamnations régulières de la France par le Conseil de l'Europe pour non-respect des règles pénitentiaires européennes, la forte médiatisation des suicides en prison ou de la violence entre détenus contraignent les gouvernements à l'action.

2. Dans le contexte d'une augmentation de l'activité judiciaire

Les contraintes qui résultent de choix politiques pèsent d'autant plus sur l'activité judiciaire qu'en raison d'autres facteurs exogènes, ces professionnels doivent faire face à une demande accrue et que les frais de justice sont aussi en hausse. L'alourdissement de la charge de travail suscite le sentiment d'une dégradation des conditions de travail et augmente certains coûts de fonctionnement. Des contraintes plus concrètes s'exercent sur l'activité judiciaire.

2.1. La croissance de l'activité judiciaire, pour partie seulement effet de choix politiques

La croissance de l'activité judiciaire relève pour partie seulement de choix politiques. Le contentieux, en volume et en complexité, a en effet augmenté fortement depuis le milieu des années

¹²⁷ La surpopulation carcérale atteint 117 % en 2016 (*Chiffres clé de la justice 2017*), mais parfois 200 % (rapport du Luart, 2008). Au 1^{er} janvier 2017, les établissements pénitentiaires comptaient 58 700 places pour 68 400 détenus.

1970 : triplement du contentieux en matière civile, plus d'un doublement en matière pénale malgré une évolution non linéaire, doublement tous les dix ans en matière administrative.

Même si un contentieux rare peut peser plus lourdement que des affaires répétitives traitées de manière routinière, la hausse du nombre d'affaires traitées par la justice est révélatrice de la forte augmentation de l'activité judiciaire. De manière globale, il y a environ 6 millions de décisions rendues en 1962, 10,5 en 1972, près de 14 en 1993 et 16 en 2016 – les années 1970 marquant un tournant dans cette dynamique.

Si l'évolution de l'activité pénale apparaît assez directement liée aux politiques impulsées par la Chancellerie en matière de poursuite, cela est moins évident au civil. « Arbitre des litiges familiaux et à côté d'autres activités traditionnelles, le juge civil s'est aussi trouvé directement en prise avec les difficultés économiques et avec la précarité des conditions de vie de nombreuses personnes qu'il a été amené à connaître par le biais du surendettement des ménages, des affaires de logement ou de consommation, ou encore de la législation du travail » (Royer, 2001). Entre 1972 et 1997, le nombre d'affaires terminées dans les juridictions civiles et commerciales, en incluant les procédures de référé, a été multiplié par 3,5 dans les TGI, les cours d'appel et la Cour de cassation, par 2,5 dans les tribunaux d'instance (Millet, 2000), tandis qu'il a augmenté de 15 % entre 2000 et 2016 hors référé. Les politiques d'accès au droit et à la justice peuvent inciter à saisir les tribunaux. Néanmoins, les gouvernements successifs se sont efforcés de réduire le contentieux soumis à la justice : en réformant les tutelles en 2007 ; le contentieux du surendettement en 2011 et 2017 au profit des commissions de surendettement ; le divorce par consentement mutuel, depuis 2017, est sauf exception, un acte sous seing privé contresigné par deux avocats et transmis à un notaire.

2.2. La très forte augmentation des frais de justice et la faiblesse corolaire des dépenses d'équipement

Certaines dépenses comportent des composantes très rigides à la baisse, comme l'entretien des détenus, l'aide juridictionnelle ou les frais de justice (cf. encadré 2). La hausse de ces frais comprime les autres dépenses et contribue au sentiment de pauvreté de la justice. Depuis le début des années 2000, les frais de justice retiennent l'attention des acteurs politiques, de la Chancellerie et du ministère du Budget. Ils apparaissent comme un facteur de tension budgétaire majeur et chronique, en raison de leur importance dans le total des dépenses judiciaires, de leurs taux d'accroissement soudain (surtout entre 2002 et 2005, et après 2009, bien que de manière irrégulière à partir de 2011) et des restes à payer croissants. De ce fait, les dépenses de fonctionnement et d'investissement restent encore relativement limitées (25,7 % et 4,7 % ouverts en loi de finances initiale en 2017). De plus, depuis 2006, avec la mise en œuvre de la LOLF, les frais de justice sont devenus des crédits limitatifs et non plus évaluatifs.

Encadré 2 – Les frais de justice, majoritairement engagés en matière pénale

Les frais de justice sont répertoriés dans une liste hétérogène et non exhaustive, qui va de la téléphonie aux analyses génétiques, en passant par le gardiennage des objets et des véhicules saisis, la traduction et l'interprétariat, les expertises en psychiatrie ou comptabilité. Il est parfois difficile de distinguer les frais de justice d'autres dépenses de fonctionnement (rapport du Luart, 2006 et 2008). Certaines dépenses y sont comptabilisées, alors qu'elles ne devraient pas l'être. Ainsi en est-il de la rémunération des délégués du procureur qui interviennent dans la notification des ordonnances pénales et la mise en œuvre des compositions pénales et qui pourrait être imputée sur les dépenses de personnel ; ou des indemnités allouées aux jurés d'assises, qui représentent 5 % des frais de justice en matière pénale. En 2012, les frais de justice médicaux et les expertises génétiques représentent un tiers des frais liés l'action pénale. Les honoraires juridiques (incluant le contrôle judiciaire et les honoraires des huissiers) en constituent un quart, tandis que les frais de réquisition des opérateurs de télécommunication n'atteignent pas 10 %.

Les frais de justice correspondent à un « mode dérogatoire de dépense » lié à la liberté de prescription du juge garantie constitutionnellement, et à l'absence d'assujettissement au Code des marchés publics, même si, depuis 2006, les plus gros postes de dépenses relèvent d'appels d'offre. Leur mode de paiement complexifie le circuit de la dépense et le nombre d'acteurs impliqués, selon qu'il s'agit d'une certification ou taxation¹²⁸.

Autre particularité, 60 % des prescriptions sont le fait des officiers de police judiciaire (OPJ) et non des magistrats¹²⁹, alors que le ministère de la Justice paie l'ensemble des frais de justice. Ainsi, l'essentiel des prescripteurs ne sont pas les payeurs. Si le choix a été fait de sensibiliser aussi bien les OPJ que les magistrats (prescripteurs notamment) et les fonctionnaires de justice, le fait qu'une majorité de prescripteurs se situent hors de la mission Justice pose un problème de pilotage.

a. De la tension à l'« insoutenabilité » budgétaire

Après avoir doublé entre 1988 et 1995, les frais de justice augmentent de 4,5 % par an jusqu'en 2001, puis de 20 % par an entre 2002 et 2005¹³⁰. Ils connaissent une forte augmentation à partir de 2009, sauf en 2012, 2014 et 2015. Cette tendance réduit les espoirs mis dans la LOLF pour les réguler et inquiète du point de vue de la gestion d'ensemble du budget de la justice, et de la soutenabilité du budget des juridictions.

Alors qu'en 2005, la hausse des frais de justice absorbait l'augmentation du budget de la justice, à partir de 2008, elle est supérieure à cette dernière (37 % vs. 25,6 % entre 2008 et 2016). D'une part, les frais de justice représentent le deuxième poste de dépense du ministère, après le personnel et loin devant l'investissement : ils constituent 23 % des dépenses de fonctionnement de tout le ministère en 2006, 29 % en 2016. D'autre part, les frais de justice sont passés de 55 % des dépenses de fonctionnement des services judiciaires en 2006, à presque 70 % en 2011 et 63 % en 2016. Ils s'élèvent à 379 millions d'euros en 2006, 550 en 2016, avec un décalage important par rapport aux dotations initiales (cf. graphique 5)¹³¹.

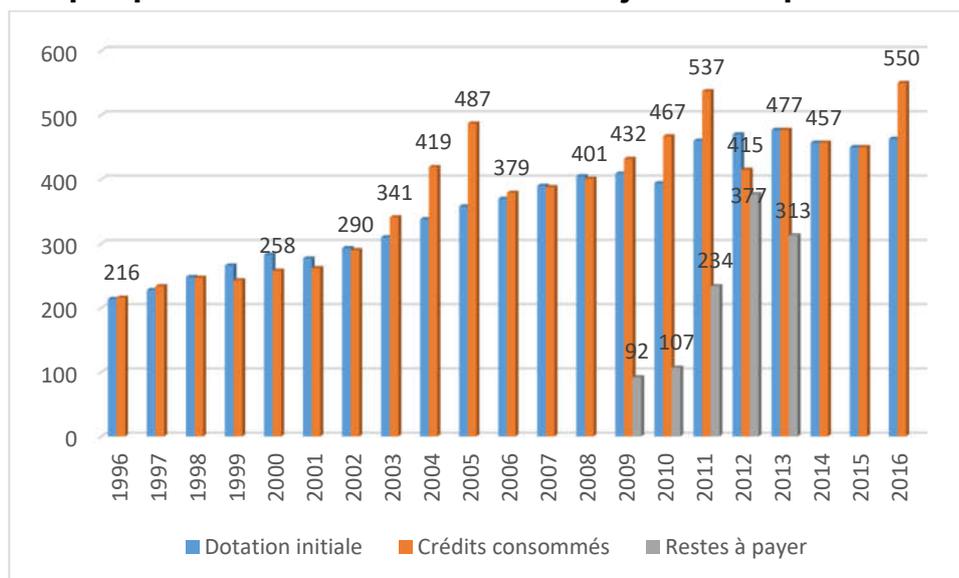
¹²⁸ Cf. rapport Cour des comptes, *Les frais de justice*, communication à la commission des Finances du Sénat, octobre 2012, p. 25.

¹²⁹ V. Malbec, directrice des services judiciaires, audition au Sénat, le 7 octobre 2012. [<http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20121008/fin.html#toc8>].

¹³⁰ Le chiffre de 2005 est lié à « l'apurement des factures profitant de qu'on était encore en crédit évaluatif [...] Le rythme mensuel de paiement double de la normale témoigne bien du fait qu'on a résorbé le stock de factures plus qu'on n'a accru la dépense » (Philippe Josse, représentant du ministère des Finances, annexe du rapport du Luart, 2006). C'est ce qu'indique la directrice de greffe du TGI de prov-C : « Au mois de juin 2005, j'ai [demandé] à tous les prestataires de m'envoyer tous leurs mémoires. J'ai pris contact avec les gardiens des pièces à conviction dès 2005 [...]. Je leur ai dit de me les envoyer tous les trimestres. Deuxièmement, en juin 2005, je leur ai dit de vider les fonds de tiroir. Je l'avais affiché partout, même dans le tribunal, en plus des envois par l'intermédiaire de la régie d'avances et de recettes. »

¹³¹ Cf. *Les chiffres clés de la justice* de 2007 et 2017.

Graphique 5 – Évolution des frais de justice depuis 1996



Source : données antérieures à 2000 tirées du rapport Devedjian (2000) ; de 2000 à 2008 tirées du rapport du Luart (2008) ; après 2008, tirées des projets de loi de finances¹³².

Depuis 2009 et jusqu'en 2015-16, les restes à payer sont de plus en plus importants : 306 millions d'euros en 2012 contre 193 en 2011, 92 en 2009 d'après le projet annuel de performance 2011. En 2013 comme en 2010, près de deux tiers des crédits consommés correspondent au paiement des engagements juridiques pris les années antérieures¹³³. C'est pourquoi des juridictions ne peuvent plus régler les frais de justice dès le mois de septembre, voire dès mai ou juin¹³⁴. Or, les juridictions reçoivent régulièrement des dotations complémentaires et la réserve de précaution est levée systématiquement depuis sa mise en place¹³⁵. Pour cette raison, dans de nombreuses cours d'appel, les contrôleurs budgétaires régionaux rattachés au ministère du Budget jugent « insoutenables » les budgets, au motif que les dotations budgétaires initiales sont insuffisantes et qu'à défaut d'attribution de dotations complémentaires, de nombreux reports sont prévisibles dès le début de l'année budgétaire, confirmant la réserve formulée sur les frais de justice au plan national par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel. Les charges à payer renvoient aux difficultés propres au circuit de la dépense des frais de justice (cf. ci-dessous). Depuis 2016, il a été décidé que les engagements ne seraient comptabilisés qu'à partir de leur paiement.

¹³² Afin d'alléger le graphique, la valeur de données proches est omise.

¹³³ La Cour des comptes, dans son rapport de 2014 (p. 45), interprète ce montant élevé comme le souci d'apurer les mémoires en stock.

¹³⁴ Et encore, depuis le 1^{er} janvier 2012, les frais de fonctionnement intègrent les frais d'affranchissement relevant de l'activité judiciaire qui étaient avant inclus dans les frais de justice (environ 50 millions d'euros). Depuis 2010, autour de 48 % des mémoires de frais de justice de l'année N sont payés cette même année, 52 % dans les années qui suivent. En 2012, plus de 28 % des frais de justice sont supportés par l'administration centrale (contre 4 % en 2010), suite à la centralisation de factures auprès des opérateurs de téléphonie, d'analyses génétiques, et à la réforme de la médecine légale au terme de laquelle une indemnisation forfaitaire et centralisée est versée aux structures hospitalières qui réalisent les autopsies et actes médicaux demandés.

¹³⁵ Cour des Comptes, *Les frais de justice*, communication à la commission des Finances du Sénat, septembre 2012, . 56.

b. Un autre choix politique : généraliser certains frais de justice

L'évolution des frais de justice est exemplaire des contraintes structurelles et exogènes, mais aussi politiques qui pèsent sur le budget de la justice.

Leur poids est d'abord une conséquence du transfert de charge des justiciables et collectivités locales vers l'État depuis les années 1970 avec la gratuité des actes de justice (qui supprime des recettes conséquentes en 1977 au civil et en 1982 au pénal), la fonctionnarisation des greffes (1970), l'indemnisation des avocats commis d'office et des auxiliaires de justice (depuis 1972), la prise en charge de la gestion des tribunaux (1983), l'indemnisation des victimes, et le soutien aux dispositifs non juridictionnels de résolution des conflits.

L'augmentation des frais de justice est aussi liée à celle des contentieux sur la longue période, avec des variations importantes, au pénal et au civil (incluant les affaires commerciales et prud'homales). En 2016, comme en 2011 et 2012, 13 % des frais de justice ont été alloués au civil.

Trois autres grands types de facteurs, dont le premier découle de choix politiques, expliquent la hausse des frais de justice, au-delà de l'accroissement du contentieux. D'une part, la nature des frais de justice a changé, depuis le début des années 1980, avec le renouveau des techniques d'investigation et de probation efficaces, mais très coûteuses. Il s'agit le plus souvent de prestations de service techniques externalisées (analyses génétiques et écoutes téléphoniques) et d'expertises (psychiatres, médecins, ...), mais aussi du gardiennage des objets et des véhicules saisis, des frais de traduction et d'interprétariat. Or, le passage d'une culture de l'aveu à une culture de la preuve accroît le recours à ces services. La demande sociétale forte en matière d'élucidation des infractions et la volonté d'améliorer le taux de réponse pénale, associées à des techniques d'investigation onéreuses, ont conduit au développement de nouvelles dépenses, comme le recueil des empreintes génétiques. Le remplissage du Fichier National Automatisé des Empreintes Génétiques (FNAEG) est financé sur le budget des frais de justice ; or, depuis sa création en 1998, son champ d'application a été étendu à plusieurs reprises ; 110 000 analyses par an sont réalisées à cette fin en 2010. En outre, certains dossiers entraînent des dépenses d'expertise considérables, comme l'incendie du tunnel du Mont-Blanc (trois millions d'euros) ou le renflouage et le rapatriement du chalutier Bugaled-Breizh (cinq millions d'euros)¹³⁶.

D'autre part, de nombreux textes législatifs et réglementaires ont institué des procédures et dépenses obligatoires qui augmentent le coût des enquêtes. La reconnaissance de droits plus étendus aux victimes induit des frais de justice croissants, avec la possibilité pour les parties de demander des investigations complémentaires, la prise en charge éventuelle par l'État des frais de déplacement des victimes, des procédures alternatives préalables au classement d'affaires décidé par le parquet ou la réparation de certains préjudices¹³⁷. De plus, les droits reconnus aux parties civiles, la gratuité de l'instance et des expertises peuvent inciter les victimes à engager une procédure pénale plutôt qu'au civil, même quand la réparation du préjudice subi est recherchée. Comme le souligne le sénateur E. Hervé, « le Parlement ne peut excessivement s'offusquer de la croissance des frais de justice, dans la mesure où il en est en partie responsable, par l'effet inflationniste des nouvelles normes »¹³⁸.

¹³⁶ Chiffres donnés par R. du Luart lors de l'examen en commission du rapport rédigé pour le Sénat en 2005.

¹³⁷ La LOPSI 2 (loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure) augmente le nombre de cas où un véhicule peut être confisqué (impact évalué à 17 millions d'euros de frais de justice supplémentaires).

¹³⁸ Rapport d'information n° 31 (2012-2013) d'Edmond HERVE, fait au nom de la commission des finances du Sénat, déposé le 10 octobre 2012, « Pour une meilleure maîtrise des frais de justice », à l'occasion de la remise du rapport de la Cour des Comptes sur les frais de justice.

Enfin, avant 2005, l'incapacité à maîtriser la progression des frais de justice et les dépassements très importants des dépenses par rapport aux crédits votés par le Parlement sont attribués à l'insuffisante préoccupation quant au coût de la justice parmi les fonctionnaires habilités à engager ces frais, qui sont jusqu'en 2006 non contingentés. La Cour des comptes critique ces tendances dès 1984, puis au début des années 1990, comme en 2005. Ceci tient à des prescriptions au niveau local qui échappent en partie aux magistrats (enquêtes diligentées par la police judiciaire et la gendarmerie pour près d'un tiers à l'époque, 60 % en 2010¹³⁹), à une mauvaise évaluation des coûts en amont et à l'absence fréquente de mise en concurrence. Les coûts étaient le plus souvent connus au moment de leur paiement.

Avec la LOLF, les OPJ, magistrats et fonctionnaires de justice ont été sensibilisés aux coûts. De nouveaux instruments de maîtrise des coûts ont été mis en place : logiciels de suivi de l'engagement des dépenses ; cellule d'aide à la décision chargée depuis 2006 de repérer de nouvelles technologies dans les domaines de haute technicité et d'établir des référentiels de prix, afin d'aider les magistrats prescripteurs dans la mise en concurrence de prestataires ; négociations nationales sur les tarifs en matière de police scientifique et d'interceptions téléphoniques, plus récemment pour le transport de corps, etc. Mais la hausse du nombre des analyses a dépassé les effets des réductions de coût liées à la passation de marchés publics :

« Faire la part des choses entre l'augmentation liée à celle des affaires [pour lesquelles des analyses génétiques sont réalisées], et l'effort de rationalisation, c'était difficile. Mais quand on prend acte par acte, c'est clair qu'il y a eu un effet positif de cette enveloppe devenue limitative au niveau local. » (prov-F, ancienne DARJ)

Différentes dispositions législatives entraînent de nouvelles dépenses qui contrebalancent les effets des efforts de rationalisation. Dans ce contexte, « les efforts de régulation de la dépense [réels] ne permettent pas de contrebalancer les évolutions légales, la complexification des dossiers et les exigences en matière de recherche de la vérité » (projet annuel de performance 2012, p. 41). Mais c'était aussi l'un des enjeux de la maîtrise des frais de justice affiché par la Chancellerie de ne pas consister seulement en une réduction des coûts, mais d'être une opportunité pour revaloriser les indemnités versées à certains experts, par souci de recourir à des professionnels compétents, ou d'élargir le champ des investigations.

Après une relative stabilisation des dépenses de frais de justice entre 2006 et 2008, suite à un apurement de la situation en 2005 avant l'entrée en vigueur de la LOLF, le problème n'est pas résolu. Cependant, ministères des Finances et de la Justice, Cour des comptes se rejoignent autour de deux diagnostics complémentaires, l'un qui tend à être structurel, l'autre de type organisationnel.

c. La pertinence discutée d'une mise sous pression budgétaire

Au ministère des Finances, certains préconisent des réflexions complémentaires sur l'économie de la dépense concernant la tarification de certains services :

« Est-ce qu'on a au ministère de la Justice quelqu'un qui s'occupe du prix des analyses génétiques dans le monde aujourd'hui qui fait qu'on pourrait dire à un prestataire français : "Ah, vous êtes quand même 45 % au-dessus du prix moyen qu'on observe en Suisse" ? » (contrôleur budgétaire ministériel)

La réduction des dépenses pénales repose en effet sur un double niveau d'action : aux prescripteurs le soin de s'interroger sur l'utilité de la dépense ; aux administrateurs de la justice (à l'échelle des

¹³⁹ Chiffre communiqué par M. MOINARD, secrétaire général du ministère de la Justice, audition en annexe du rapport du LUART (2006).

Budgets Opérationnels de Programme, BOP, ou de la Chancellerie) d'examiner le rapport qualité/prix des prestations, et de guider les choix des prescripteurs.

La question majeure est celle du maintien ou non de la contrainte budgétaire, au sens ici de pression exercée par des dotations initiales limitées. Les points de vue divergent à ce propos. Depuis 2009, la Cour des comptes estime que l'écart croissant entre les dotations initiales et les dépenses réelles est dû à une sous-dotation initiale qui relève de l'insincérité budgétaire :

« La maîtrise des frais de justice, sur la base de dotations initiales réalistes, ne pourra être atteinte par la seule contrainte budgétaire [même si] le ministère de la Justice doit poursuivre la modernisation de ses pratiques, dans le respect de la liberté du juge, et mener des réformes profondes de rationalisation de la dépense¹⁴⁰ ».

Pour cette raison :

« Dans l'intérêt du bon fonctionnement du service de la justice, il est désormais nécessaire de mettre un terme à l'insincérité budgétaire et de prévoir, dans une optique de redéploiement des moyens du ministère de la Justice, une budgétisation réaliste des frais de justice [...] Les à-coups de gestion ainsi que l'accumulation des restes à payer hypothèquent en effet actuellement trop fortement la gestion des juridictions. Cet assainissement budgétaire est la condition préalable d'une remise en ordre de la gestion des frais de justice¹⁴¹. »

Selon le discours officiel tenu par la Direction du Budget (que les acteurs rencontrés ne suivent pas nécessairement), il s'agirait d'une « surconsommation récurrente » de frais de justice. Bercy juge préférable de maintenir une logique de « responsabilisation », au motif que supprimer la contrainte budgétaire réduirait les efforts de maîtrise. Les impératifs macro-budgétaires de réduction du déficit public obligent les gardiens de la maîtrise d'ensemble du budget de l'État à renoncer à un effort massif de « rebasage » de la dotation initiale des frais de justice. Depuis 2016, le problème n'est plus visible, suite à un artifice comptable (cf. ci-dessus). Ce dernier ne peut se faire qu'à partir de redéploiements de crédits soit interministériels, soit intra-ministériels. Compte tenu des développements précédents, les voies explorables au sein de la mission Justice et *a fortiori* du programme Justice judiciaire paraissent étroites.

3. Un budget très contraint

Enfin, le budget des juridictions est très contraint pour des raisons structurelles et conjoncturelles. Le poids et la rigidité des dépenses qualifiées d'inéluctables¹⁴² ou d'obligatoires constitue une caractéristique ancienne du budget de la justice et antérieure à la LOLF. Cette dernière a en revanche institué une contrainte supplémentaire en raison du passage de certains crédits d'évaluatifs à des crédits limitatifs pour les frais de justice et l'aide juridictionnelle notamment. La détérioration du contexte budgétaire a en outre raréfié les dépenses dites non obligatoires.

3.1. Le poids des dépenses en personnel

Plus de 60 % du budget du ministère de la Justice est consacré aux dépenses en personnel (une proportion similaire pour les services judiciaires et l'Administration pénitentiaire). Comme l'indique le graphique 6, pour les seuls services judiciaires, en 2017, 70 % du budget sont consacrés

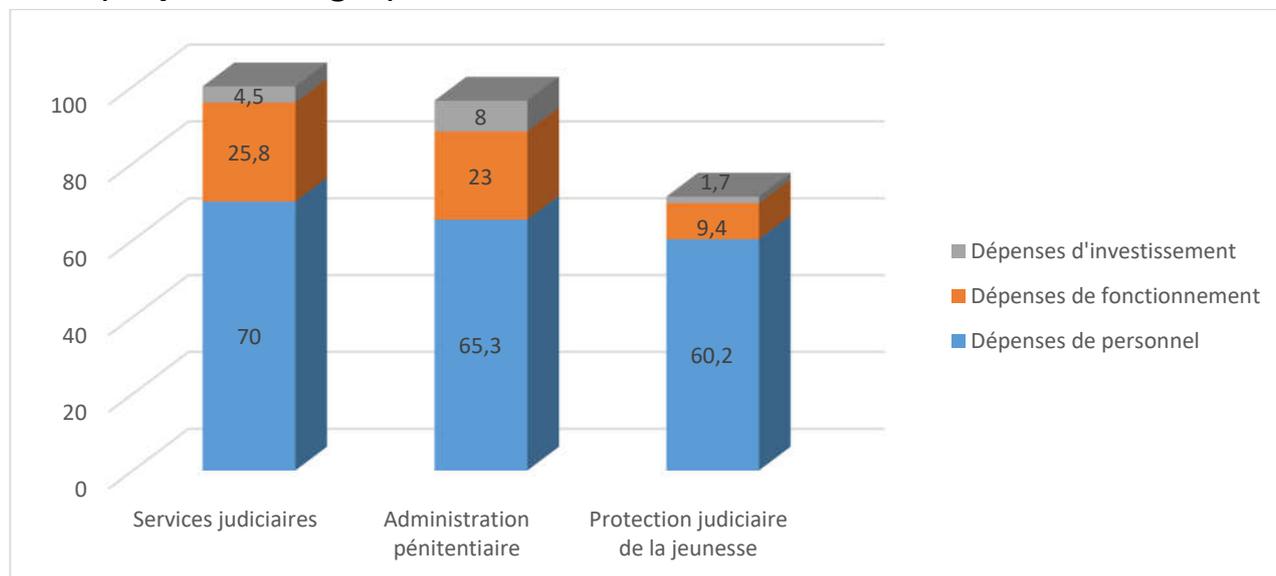
¹⁴⁰ J.-P. BAYLE, audition au Sénat, commission des finances, 10 octobre 2012, *op. cit.*

¹⁴¹ Rapport de la Cour des comptes, 2012, *op. cit.*, p. 8.

¹⁴² Au sens du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, « les dépenses inéluctables sont les restes à payer à échoir au cours d'un exercice [prise en charge des dépenses obligatoires en vertu des engagements antérieurs], les dépenses afférentes au personnel en fonction, les dépenses liées à la mise en œuvre des lois, règlements et accords internationaux [prise en charge des dépenses obligatoires en vertu d'obligations normatives] ainsi que les dépenses strictement nécessaires à la continuité de l'activité des services ».

aux dépenses de personnel, un quart aux dépenses de fonctionnement (dont deux tiers pour les frais de justice) et 4,5 % à l'investissement. Les marges de manœuvre sont donc plus restreintes que par rapport à d'autres ministères dont les dépenses en personnel sont moins importantes (Siné, 2006).

Graphique 6 - Principales dépenses par programme de la mission Justice en 2017 (en pourcentages)



Source : projet de loi de finances 2018 (crédits de paiement ouverts en loi de finances initiale 2017)

3.2. Une incidence forte des restrictions budgétaires sur les dépenses d'investissement et d'équipement

La hausse des dépenses de personnel (obligatoires et non différables) conjuguée à celle des frais de justice (obligatoires et en partie différées) s'effectue au détriment des autres dépenses : investissements, entretien, équipement. Elle touche fortement le fonctionnement de la justice, en raison des réaffectations de crédits décidées au plan national et dans les juridictions¹⁴³.

a. La part relativement réduite des investissements

La faiblesse des investissements s'explique par plusieurs facteurs. Elle est d'abord liée au poids des dépenses de rémunération du personnel et à la charge croissante des pensions de retraite. De plus, les investissements en matière d'équipements judiciaires et pénitentiaires font l'objet d'une gestion par à-coups, en raison du manque de programmation pluriannuelle jusqu'à la fin des années 1990 et des besoins de redéploiement pour couvrir des mesures sous-évaluées (législations ou réformes de structures comme la carte judiciaire). Depuis la fin des années 1990, des programmes inscrits sur plusieurs années budgétaires ont été menés à bien malgré des changements de gouvernement. Enfin, le décalage entre les crédits de paiement et les autorisations d'engagement (conséquence des excès d'engagements par rapport aux capacités de paiement) amplifie le manque d'investissements. Certaines réalisations immobilières ont été stoppées pour donner la priorité aux opérations de rénovation, de renforcement de la sécurité et de remise aux normes réglementaires.

Cette difficulté à définir des priorités, responsable d'une dispersion des dépenses, tient à des paramètres politiques (délaissement ou renforcement d'un programme, stratégies politiques de mise

¹⁴³ En 2010 et 2011, 12 et 13 % des crédits consommés par les frais de justice proviennent de la réaffectation de crédits de fonctionnement et d'investissement (rapport de la Cour des Comptes, octobre 2012, p. 57).

à l'agenda d'une réforme), à des facteurs juridiques (condamnations régulières de la France par la Cour européenne des droits de l'homme pour différents motifs, impliquant de définir diverses cibles : non-respect du délai raisonnable pour rendre la justice, durée excessive des détentions provisoires, conditions de détention jugées inhumaines, etc.), au respect des engagements des gouvernements précédents. La Chancellerie a tenté de réduire ce décalage entre engagements et capacités de paiement par des partenariats publics-privés avec de grands groupes du bâtiment et des travaux publics - sortes de crédits-bails qui permettent de financer des investissements en lissant la charge sur vingt ou trente ans et en la couplant avec des prestations d'exploitation, comme pour la construction du palais de justice à Paris.

Pour la direction du Budget, comparativement à d'autres dépenses (frais de justice, aide juridictionnelle et santé des détenus), les dépenses d'investissement immobilier sont « pilotables », c'est-à-dire susceptibles d'être abandonnées ou décalées dans le temps, tout au moins pour celles qui ne relèvent pas des « coups partis » :

« Typiquement, les constructions de prisons, les destructions-rénovations de prisons, les tribunaux et puis, des dépenses de fonctionnement courant de la Centrale. Il y a de quoi faire un peu de pilotage. [...] Très clairement, il y a d'autres budgets qui ont beaucoup plus de marges que celui de la justice. Les marges de la justice, elles, sont dans les dépenses qu'on ne fera pas : on ne construira pas dans ces prisons-là ou on retardera la rénovation sur tel palais de justice. » (direction du Budget - 2012)

b. Des crédits de fonctionnement en forte baisse, qui affectent les conditions de travail

Cet effet de compression budgétaire s'observe sur l'ensemble des dépenses de fonctionnement courant des juridictions : chauffage, éclairage, encre, papier, mais aussi codes de procédure... En effet, plusieurs plans pluriannuels de réduction des dépenses ont réduit cette ligne budgétaire : - 10 % entre 2010 et 2013, au motif que la généralisation des marchés publics induirait des économies et que la consommation n'en serait pas affectée. Comme l'exprime un procureur général, « les marges pour faire ce qu'on appelle les dépenses non obligatoires n'existent pratiquement plus ». Le contrôleur budgétaire régional compétent pour ce ressort corrobore la rigidité des crédits de fonctionnement.

Certaines dépenses de structure sont difficiles à contenir (dépenses de gardiennage, de loyers et de nettoyage des locaux) : elles provoquent un effet d'éviction sur les dépenses d'entretien immobilier qui ne sont plus suffisamment dotées, assurant seulement le « niveau minimum d'entretien des sites du ressort ». La contrainte budgétaire, fortement marquée en matière d'équipement, conduit à renoncer ou à différer des dépenses pourtant indispensables¹⁴⁴ et à des carences préjudiciables au cadre et aux moyens d'exercices quotidiens de la justice, ainsi parfois qu'aux conditions d'accueil des justiciables.

Ce diagnostic est posé sans équivoque dans les présentations budgétaires de certaines cours d'appel (cf. encadré 3). Selon les chefs de juridiction et directeurs de greffe, le budget des juridictions est de plus en plus contraint.

¹⁴⁴ Cf. la motion conjointe de la conférence des premiers présidents et des procureurs généraux, adressée en avril 2013 à la garde des Sceaux.

Encadré 3 – Extrait du BOP Fonctionnement 2011 de la cour d'appel A

Rubrique « Rationalisation des dépenses de fonctionnement »

« Des diminutions de dépenses apparaissent sur un certain nombre de postes de dépenses depuis 2007 [...] d'une manière générale, les économies sont liées à des insuffisances de crédits et non à une politique raisonnée d'économie.

Entretien immobilier, « la baisse enregistrée depuis 2007 n'est pas liée à une politique raisonnée d'économie, mais tout simplement à l'insuffisance des crédits pour assumer le même volume d'opérations qu'antérieurement à 2007. Il faut d'ailleurs considérer que la diminution des opérations réalisées, loin de se traduire en termes d'économies ou de rationalisation de dépenses, constitue en réalité une véritable « bombe à retardement » : il est en effet évident que les opérations d'entretien non réalisées (par exemple entretien de toiture, entretien des huisseries, etc.) se traduiront à terme par des opérations d'investissements. »

Face à ces difficultés à piloter le budget de la justice, depuis le milieu des années 2000, la Chancellerie met en œuvre une palette d'instruments gestionnaires à portée budgétaire afin de renforcer ses capacités d'action. On observe une gouvernance par la mise sous pression budgétaire concernant la justice, partiellement de manière volontaire sous l'impulsion de la direction du Budget (pour ce qui est des frais de justice par exemple), mais aussi largement comme conséquence indirecte du cadrage budgétaire global. Les acteurs judiciaires ressentent non seulement ces rationnements conséquences de choix politiques méso et micro, mais aussi les dynamiques de rationalisation liées à de multiples dispositifs micro.

II. L'accentuation de la reconcentration des pratiques budgétaires

Le gouvernement budgétaire initié par la LOLF s'est traduit par une nouvelle hiérarchisation des acteurs et une reconcentration aux niveaux local, régional et national. Les logiques de recentralisation destinées à contenir les dépenses et à renforcer le rôle de pilotage de l'administration centrale font peser les contraintes budgétaires sur les acteurs locaux ; elles réduisent d'autant leurs marges de manœuvre, les dépossédant de l'autonomie budgétaire promise. Cette partie identifie plusieurs des mécanismes à l'œuvre dans les instruments de pilotage et de mise sous pression budgétaires.

1. Les changements dans la répartition des pouvoirs budgétaires

Les changements survenus dans la répartition des pouvoirs budgétaires aux niveaux central et régional témoignent à la fois de la consolidation des acteurs transversaux dans la régulation du budget de la justice (direction du Budget, Cour des comptes, parlementaires, direction des services judiciaires), qui attestent une plus grande hétéronomie de contrôle, et de l'octroi de pouvoirs financiers croissants aux cours d'appel jusqu'en 2011. Les plates-formes interrégionales marquent un processus de reconcentration contesté, remplacé par un nouvel arbitrage proposé par les chefs de cour, mais qui rognent néanmoins les autonomies judiciaires acquises avec la LOLF.

1.1. La consolidation des acteurs transversaux

La volonté de la Chancellerie de consolider son rôle de pilotage en matière budgétaire et gestionnaire s'exprime de différentes manières. Elle est d'abord visible dans la réorganisation des services du ministère, avec le regroupement, en septembre 2008, des compétences transversales au sein du Secrétariat général, qui absorbe l'ancienne direction de l'administration générale et de l'équipement (DAGE) qui avait eu du mal à affirmer sa légitimité vis-à-vis des deux principales

directions, en charge des affaires civiles et pénales. Ce faisant, le secrétariat général réunit différents leviers d'action transversaux, importants dans l'impulsion d'une dynamique gestionnaire. Toutefois, la Direction des Services Judiciaires conserve un rôle primordial au sein du ministère.

Au niveau central de l'État, la maîtrise globale des dépenses et la recherche de gains de productivité structurels sont assumées conjointement par la Chancellerie et le ministère des Finances - soit la direction du budget et le contrôleur budgétaire comptable et ministériel dont le bureau se situe à la Chancellerie. Les propositions de la direction du Budget s'appuient sur les rapports de ce dernier, ceux de la Cour des comptes, de l'Inspection Générale des Finances ou des rapports internes à la Chancellerie. Au sein de la Direction des Services Judiciaires, le Bureau d'Optimisation de la dépense, souvent occupé par un ancien inspecteur des Finances, joue un rôle crucial, notamment en proposant les arbitrages à réaliser au niveau central du fait de l'insuffisance des moyens. Dans cette régulation au niveau central de l'État, la Cour des comptes occupe une position forte. Elle est parfois aussi critique de la Chancellerie que de la direction du budget, par exemple quand elle dénonce l'insincérité de la dotation allouée aux frais de justice. Les parlementaires évaluent attentivement à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances les efforts de maîtrise des dépenses, amplifiant la mise sous contrôle du budget de la justice au niveau central, qui contraste avec l'autonomie promise lors de l'institution de la LOLF. La Direction des services judiciaires est responsable de la répartition des moyens financiers, et de la mise en adéquation des moyens et des missions dévolues aux juridictions.

Au niveau régional, le contrôleur budgétaire régional, qui représente la direction du Budget, consiste davantage en une instance de contrôle plutôt que de conseil et d'aide à la décision relativement à la maîtrise des dépenses publiques. Concrètement, il vise le document annuel de programmation budgétaire initial, qui permet la mise en place des crédits ouverts pour chaque programme. Le contrôleur budgétaire régional n'intervient pas dans ce qui relève du stratégique. Il transmet ses avis ou recommandations au contrôleur budgétaire comptable et ministériel quant aux améliorations possibles. Concernant la justice, l'expertise du contrôleur budgétaire régional semble plus précieuse à l'égard de la Direction Générale des Finances Publiques que vis-à-vis des instances contrôlées, les chefs de juridiction.

Chefs de cour avec l'aide des services administratifs régionaux jouent un rôle croissant dans la répartition des moyens financiers.

1.2. La cour d'appel et les SAR, niveau de gestion déconcentré pertinent

Parallèlement, depuis les années 1960 jusqu'en 2011, s'affirme le rôle gestionnaire des magistrats chefs de cour ou de juridiction, des directeurs de greffe et des directeurs des Services Administratifs Régionaux rattachés à la cour d'appel.

La charge d'administration des juridictions s'est accrue avec la fonctionnarisation des greffes en 1970, puis le transfert à l'État des charges d'entretien des juridictions jusqu'alors assumée par les collectivités locales en 1986, suite à la loi de décentralisation de 1983. Avant la fonctionnarisation des greffes, les tâches administratives incombaient au greffier titulaire de sa charge. À partir des années 1980, les chefs de cour en assurent de plus en plus : en matière de gestion des crédits de fonctionnement et d'équipement immobilier, de gestion des rémunérations et des frais de déplacement, de recrutement d'agents temporaires, de formation, et d'informatique. Ils sont alors assistés d'un délégué à la gestion budgétaire, d'un délégué à la formation informatique, d'un formateur régional et d'un magistrat délégué à l'équipement. Après plusieurs expérimentations

(Service Régional d'Administration Judiciaire d'Orléans en 1980, puis Service Local d'Administration judiciaire en 1988-1989, départementalisation en 1991), la cour d'appel est confirmée en 1995 comme l'échelon régional pertinent d'administration des services judiciaires.

Afin de faire face à la déconcentration des crédits et à l'accroissement des tâches administratives, un Service Administratif Régional (SAR) est mis en place au sein de chaque cour par les circulaires du 9 octobre 1995 et du 8 juillet 1996, en application de la loi de programme du 6 janvier 1995 relative à la justice. Dirigé par un coordonnateur (greffier en chef ou magistrat, appelé directeur délégué à l'administration régionale judiciaire, DDARJ) et placé sous l'autorité conjointe des chefs de cour, le SAR a pour mission « de préparer, de mettre en œuvre, et de contrôler tous les actes et décisions liés à l'administration du ressort »¹⁴⁵, aussi bien en matière de gestion budgétaire, de gestion des ressources humaines, de formation, de gestion des marchés publics, du parc immobilier et de l'informatique. À ce titre, il constitue le « bras armé administratif » des chefs de cour selon un premier président.

La LOLF consacre les chefs de cour comme responsables budgétaires de leur ressort. Trois nouvelles missions incombent aux magistrats à la tête de juridiction, en tant que responsables des marchés publics (qui concernent désormais une grande partie des crédits de fonctionnement des juridictions), responsables de budgets opérationnels de programme (BOP) et ordonnateurs secondaires des dépenses de justice à la place des préfets en matière de frais de fonctionnement, de frais de justice, de dépenses de personnel et d'aide juridictionnelle. Le SAR « assure [alors] une véritable gestion déconcentrée en préparant les arbitrages budgétaires entre les juridictions du ressort. » (DDARJ, cour d'appel E - 2012). Entre 1996 et 2005, le SAR, qui assurait une programmation de suivi, constituait plutôt une « courroie de transmission entre les juridictions et les préfectures » pour les aspects budgétaires et administratifs et ne disposait « pas de beaucoup de pouvoirs de gestion » (*ibid.*). La période 2006-2009 marque l'« apogée des SAR qui effectuent toutes les opérations, [avec un] désengagement total des préfectures » (*ibid.*). Les chefs de cour et directeurs d'administration régionale, sont appelés à être de véritables gestionnaires dans leur ressort (pour une analyse de leurs pratiques, cf. encadré 4 et section III.1).

Encadré 4 – Les différents pouvoirs budgétaires et fonctions financières au niveau des juridictions

Il importe de différencier deux types de pouvoirs budgétaires, relatifs respectivement à l'allocation des moyens et à l'engagement des crédits. Le premier consiste à répartir des enveloppes budgétaires :

- soit entre des échelons budgétaires complémentaires, donc vers des unités opérationnelles que sont les TGI et d'autres cours d'appel depuis 2012 (cf. *infra*) : ce pouvoir est confié aux responsables de BOP (chefs de cour) qui répartissent à titre prévisionnel, dans le cadre de dialogues de gestion ou d'instances de concertation, les crédits mis à leur disposition par la Direction des Services Judiciaires pour l'ensemble des juridictions de leur ressort ;

- soit à l'échelle de son ressort ou de sa juridiction, en affinant la répartition des moyens : ce pouvoir est confié, chacun à leur niveau, aux chefs de cour et de juridiction, qui répartissent les moyens entre les services et postes de dépenses.

Ensuite, tout au long de l'exercice, ceux qui détiennent une enveloppe budgétaire ont le pouvoir d'engager des dépenses (donc de mobiliser des crédits), en signant des marchés ou en passant des commandes : ce pouvoir est attaché à leur fonction d'ordonnateur, les chefs de cour étant ordonnateurs secondaires et les chefs de juridiction ordonnateurs délégués. Au sein des TGI, les chefs de juridiction s'appuient sur les

¹⁴⁵ Rapport d'information du Sénat (2005) rédigé par Y. Détraigne pour la commission des lois.

cellules budgétaires, qui incluent les régies pour les TGI les plus importants, et les cellules frais de justice. Lorsque les commandes sont mises en paiement ou les prestations rémunérées, les services de l'ordonnateur - ici les SAR ou régies des TGI jusqu'en 2011 - émettent des mandats de paiement. Depuis, cette action a été transférée aux pôles Chorus des services judiciaires, qui procèdent au paiement des factures, à réception des services faits délivrés par les services ordonnateurs, sauf lorsque des régies sont en place dans les juridictions. Le paiement des partenaires ou prestataires de la justice n'est possible que si des crédits sont disponibles sur les lignes budgétaires correspondantes. Le choix des factures à payer en priorité est sensible lorsque les dotations budgétaires sont insuffisantes – requérant la vigilance de l'ordonnateur des dépenses.

1.3. Les plates-formes interrégionales, une reconcentration contestée

À partir de 2009, les dispositifs d'administration de la justice envisagés dans le cadre de la RGPP marquent un processus de reconcentration de certains pouvoirs comptables et gestionnaires à un niveau interrégional (réunissant plusieurs cours d'appel) et interdirectionnel.

La Chancellerie décide en effet de mettre en place des plates-formes interrégionales de gestion communes à trois directions du ministère : services judiciaires, Administration pénitentiaire, protection judiciaire de la jeunesse. Les expérimentations débutent en 2010. Le principe est de mutualiser certains moyens et services gestionnaires pour les juridictions et les services déconcentrés, autour de neuf ensembles interrégionaux, en regroupant les services de paiement des factures (pôles Chorus), la coordination des achats publics, l'informatique, la gestion de l'immobilier et les ressources humaines (action sociale, formation continue généraliste...)¹⁴⁶. La plate-forme agit comme prestataire de service, en constituant parfois l'intermédiaire avec un prestataire.

Alors que la LOLF visait à donner plus d'autonomie aux gestionnaires locaux et que le renforcement des cours d'appel et des SAR prolongeait un mouvement de déconcentration, les réformes dans le cadre de la RGPP recentralisent la gestion des finances de l'État et accentuent le contrôle de la direction du Budget. Le député Charles de Courson, membre de la Milolf, affirme : « l'inquiétude demeure que Chorus soit un élément de recentralisation au profit notamment de la direction du Budget »¹⁴⁷. Comme le souligne un coordonnateur de plate-forme, il s'agit là d'un signal adressé à Bercy :

« [L'apport des plates-formes par rapport aux SAR] C'est l'interdirectionnalité. L'enjeu, dans la gestion administrative du ministère de la Justice, à moyen terme, c'est de centraliser des fonctions d'administration communes aux trois directions [... En 2009, quand le projet a émergé] le ministère de la Justice a voulu montrer à la DGME qu'il était en capacité, lui, de se réorganiser et de se centraliser » (coordonnateur de plate-forme - 2012)

À partir de 2010, l'institution des plates-formes régionales, placées sous l'autorité du Secrétariat général en tant qu'antenne déconcentrée de ce dernier, et qui devaient intégrer les pôles Chorus des trois directions, est perçue comme la volonté de ce dernier, de conserver la main sur les décisions et les allocations budgétaires :

« [Avec la LOLF] on a laissé beaucoup de pouvoir régionalement ou localement, et c'est une bonne chose. On sent un mouvement inverse de « reprise en main », pour des raisons budgétaires, au niveau

¹⁴⁶ Les « plates-formes interrégionales de service » rassemblent les antennes régionales de l'Équipement (qui s'occupent des opérations immobilières d'un montant supérieur à 60 000 euros), celles de l'action sociale, ainsi que de l'informatique et des télécommunications qui préexistaient sans être nécessairement communes aux trois directions et qui relèvent déjà du secrétariat général. L'antenne déconcentrée concernait la PJJ et l'administration pénitentiaire, mais sur des domaines cantonnés à l'immobilier, l'informatique et l'action sociale.

¹⁴⁷ Audition devant la Commission des Finances de l'Assemblée nationale, 8 juillet 2009, examen d'un rapport de la mission d'information sur la mise en œuvre de la LOLF, remis par M. Bouvard, T. Carcenac, C. de Courson et J.-P. Brard.

national. C'est notamment le cas des plateformes interrégionales. » (cour d'appel E, procureur général)

Ces dernières réorganisations déplacent le rapport de force interne au ministère de la Justice, au profit du Secrétariat général. Pour cette raison, en 2011, les chefs de cour contestent le principe de concentration interdirectionnel au sein des plates-formes.

Pourtant, les plates-formes avaient été conçues d'une part comme un moyen d'éviter une concentration interministérielle, qui aurait placé les pôles Chorus sous l'autorité du préfet. Si les juridictions l'étaient avant la LOLF, le renforcement des contraintes budgétaires comme des normes en matière de marchés publics ou de réduction des dépenses modifierait vraisemblablement le contrôle *a posteriori* du préfet et du Secrétariat général aux affaires régionales (SGAR) sur la gestion des juridictions :

« L'enjeu pour le ministère de la Justice, c'est que les plates-formes évitent d'adhérer au dispositif interministériel sous l'autorité des préfets. [...] *Si cela ne pose pas de problèmes aux magistrats que des fonctions de gestion soient faites sous l'autorité du préfet, je ne suis pas plus royaliste que le roi.* Au contraire, cela me permettra d'élargir ma carrière et d'avoir accès à des postes en interministériel. Quelque part, cela me gêne quand même. Autant que cela reste sous l'autorité de personnels Justice. *Cela paraît quand même plus satisfaisant au regard de la séparation des pouvoirs.* Avant 2006, le préfet était censé être responsable des dépenses des services judiciaires. Mais, très concrètement, il n'émettait aucune observation, sauf grosse erreur d'imputation comptable. En aucun cas, il ne se serait permis de porter un avis sur une opportunité de dépenses ou de dire : « Vous avez fait cette dépense avec ce prestataire alors qu'il y a un marché interministériel. » Je suis sûre que les services du SGAR examineront d'un œil beaucoup plus aigu les dépenses des services judiciaires. » (Coordonnateur de plate-forme - 2012)

D'autre part, privilégier l'interdirectionnel vise à préserver les spécificités du ministère de la Justice, en restant dans un entre-soi ministériel. Pour certains, les caractéristiques communes aux directions du ministère l'emportent sur les singularités des services déconcentrés :

« L'acte de payer une facture est commun. [...] En même temps] il ne faut pas perdre de vue le métier. C'est pour cela qu'il me paraît important que ce soit encore des personnels de justice qui gèrent, qu'ils ne soient pas des technocrates, mais qu'ils sachent ce que sont des frais de justice, l'enjeu qu'on ait affaire à des prestataires qui ne sont pas payés depuis belle lurette et l'impact que cela peut avoir sur le cœur de métier. » (*ib.*)

De leur côté, les chefs de cour craignent l'absence de culture juridictionnelle chez les agents des pôles Chorus, pour partie embauchés en contrat à durée déterminée. Jusqu'alors, les greffiers et adjoints administratifs avaient exercé d'autres fonctions juridictionnelles et savaient ce que représentent les frais de justice :

« Ces agents Chorus ne se rendent pas bien compte de ce qu'ils font. Pour eux, c'est passer des factures. [Avant les personnels qui travaillaient sur Fraijus, le logiciel de gestion des frais de justice] étaient dans les juridictions. Ils avaient la culture. [...] Et ils maîtrisaient parfaitement le processus. [Maintenant] ce seront des gens qui ne connaissent rien à notre culture, qui auront eu des formations, mais qui n'auront jamais travaillé en juridiction » (cour d'appel E, premier président)

Surtout, en 2011, les chefs de cour s'inquiètent du fait qu'à une mutualisation des personnels, succède une mutualisation des budgets. Ils appréhendent un rapport de force interne en faveur de l'Administration pénitentiaire qui bénéficie déjà d'une part conséquente de l'augmentation des crédits du ministère :

« La grande peur des chefs de cour à l'égard des plates-formes, c'est de voir systématiquement privilégier l'Administration pénitentiaire [...] Cela relève du pur fantasme ! » (Coordonnateur)

Au-delà, les chefs de cour craignent un contrôle accru sur leurs budgets déjà très contraints, et la perte de leur pouvoir décisionnel et d'arbitrage quant à l'exécution des budgets (cf. partie III.1).

1.4. Un arbitrage à un niveau méso qui rogne les autonomies

En juin 2011, les premiers présidents proposent donc de réduire à 9 le nombre des BOP (au lieu de 35, hors outre-mer) et de centraliser les pôles Chorus dans 9 cours d'appel sans que ces dernières intègrent des plates-formes interdirectionnelles¹⁴⁸. Pour les premiers présidents, qui mobilisent les doubles registres gestionnaires et juridiques, « cette architecture permettra une gestion déconcentrée efficace, conforme aux dispositions de la LOLF et au principe constitutionnel d'indépendance de la justice » (cf. texte de la motion). Certains chefs de cour et DDARJ craignent cependant que l'échelon interrégional, trop étendu, induise des retards de paiement. Ils préféreraient que les pôles Chorus restent attachés aux SAR les plus importants, quitte à regrouper certaines cours, en poursuivant la réforme de la carte judiciaire impulsée en 2008. Fin 2011, la Chancellerie accepte le principe des BOP inter-cours et des pôles Chorus judiciaires au niveau interrégional.

Ce nouvel échelon de gestion répond aux préoccupations de rationalisation des arbitrages au niveau interrégional au sein des services judiciaires. En termes d'indépendance et d'autonomie des juridictions, les premiers présidents et les procureurs généraux ont toutefois des perceptions partiellement divergentes. Cette proposition répondait surtout au souci de préserver l'autonomie de gestion des chefs de cour. Cependant, selon certains d'entre eux, cette réforme porterait atteinte au principe d'indépendance des cours entre elles ; D. Marshall, alors premier président de la cour d'appel de Montpellier, dénonce ce qui constitue « de fait une tutelle de la cour d'appel BOP sur celles qui n'en constituaient plus que des unités opérationnelles » dans la mesure où l'arbitrage final est rendu par les seuls responsables du BOP, interlocuteurs de l'administration centrale. D'autre part, se trouve remis en cause « le lien établi entre l'autonomie juridictionnelle et l'autonomie de gestion, qui permet aux chefs de cour de répartir les crédits dont ils disposent en fonction des priorités de la juridiction. »¹⁴⁹ Plus nombreux, des procureurs et procureurs généraux pointent cette incohérence majeure à leurs yeux : l'institution d'une hiérarchie *de facto* entre les chefs de cour responsables de BOP et les autres, induit pour ces derniers une déconnexion entre leurs responsabilités en matière de politique pénale au niveau de leur ressort et l'absence de maîtrise des moyens humains et budgétaires pour mettre en œuvre cette politique.

S'y ajoutent des enjeux complémentaires. D'une part, les SAR des cours d'appel responsables des BOP interrégionaux, montent en puissance, à l'inverse des autres cours, suite aux transferts de compétences et de personnels aux premiers et aux pôles Chorus. De ce fait, les chefs de cour se trouvent dépossédés d'une partie de leur capacité d'expertise, nécessaire lors de la confection des budgets. Dans le même temps, la montée en puissance du service des achats de l'État et des SGAR en préfecture de région, qui développent des marchés interministériels et interrégionaux réduit encore le pouvoir des SAR. D'autre part, la reconfiguration des BOP à l'échelle inter-cours rétrograde *de facto* certains DDARJ en terme hiérarchique et limite leurs perspectives de carrière.

¹⁴⁸ Il s'agit là d'une critique explicite adressée par la Cour des comptes (cf. Référé adressé par le premier président de la Cour des comptes au garde des Sceaux le 21 novembre 2011, [<http://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/La-gestion-et-la-performance-des-tribunaux-d-instance-et-de-grande-instance>]). La cour allait bien plus loin : « La Chancellerie devrait s'orienter, sans *a priori*, vers la séparation des fonctions juridictionnelles des chefs de cour et de celles de gestionnaires budgétaires, les seconds assurant aux premiers les conditions de fonctionnement des juridictions. La cartographie des zones de gestion pourrait alors se dessiner sur la base d'espaces interrégionaux distincts des ressorts des juridictions et dotés de la surface financière permettant une gestion réellement déconcentrée » cité dans l'avis de la commission des lois du Sénat relatif au projet de loi de finances 2013 sur la justice judiciaire et l'accès au droit, rédigé par C. Tasca et déposé le 22 novembre 2012.

¹⁴⁹ Cf. l'avis de la commission des lois du Sénat, rédigé par C. Tasca et déposé le 22 novembre 2012, qui incite la garde des Sceaux à privilégier une réforme des cours d'appel, écartée lors de la modification de la carte judiciaire.

Plus rares sont les chefs de cour à exprimer une telle déception, puisqu'ils conservent d'importants pouvoirs gestionnaires, en matière budgétaire, mais également d'analyse et d'amélioration de la performance, et où un bon management leur semble majoritairement renforcer l'autorité judiciaire. Néanmoins, le bon fonctionnement des BOP inter-cours requiert la coopération entre les chefs de cours et DDARJ sous peine de paralyser le fonctionnement des cours et juridictions (cf. les problèmes rencontrés dans certaines cours).

Enfin, le périmètre des plates-formes interrégionales diffère aussi bien de celui des inter-cours d'appel définissant les nouveaux BOP que de celui des pôles Chorus, ce qui complexifie la carte d'administration de la justice.

Ces changements dans la répartition des organisations et des pouvoirs budgétaires ont de fortes incidences sur les lieux d'arbitrage budgétaire et de concentration des capacités d'expertise financière. Ils sont donc déterminants pour l'organisation de la gouvernance budgétaire. Mais, compte tenu de l'insuffisance des moyens consacrés au fonctionnement de la justice, s'est progressivement développé un mode de pilotage budgétaire par la mise sous pression à tous les échelons de l'autorité judiciaire, afin de parvenir à réaliser des économies.

2. Une gouvernance par la mise sous pression budgétaire ?

Le budget alloué à la justice augmente, mais pas en proportion des missions et charges supplémentaires. Il en résulte une réduction globale des marges de manœuvre, aussi bien pour la Chancellerie qu'au niveau des cours et juridictions, amplifiée pour ces dernières par la reprise du fléchage des crédits, le maintien de leur fractionnement et des réserves budgétaires, et la généralisation des marchés publics établis à une plus grande échelle. Tout ceci relève d'un **pilotage** assez centralisé.

2.1. La reprise du fléchage des crédits

Un décalage s'observe entre les deux premières années d'application de la LOLF, où ses potentialités (notamment de fongibilité volontaire qui devait permettre des transferts d'affectation de crédits à l'intérieur d'un programme sous réserve de ne pas majorer les crédits de personnel) ont pu être entrevues, et les exercices suivants où les tensions budgétaires ont réduit drastiquement les marges de manœuvre théoriques :

« Sur la mise en œuvre de la LOLF, il y a deux époques. Moi, j'ai connu l'expérience d'une juridiction qui était en très grande difficulté et dont on s'est occupé *in extremis*, avant la fermeture du robinet [...] Pendant deux ans et demi, j'avais même une marge de choix : « *Je peux faire de la fongibilité parce que j'ai décidé de rénover mon service des Affaires Familiales. Il va me manquer 150 000€.* Mais si je les économise là, je peux faire un transfert de lignes budgétaires. ». [...] Quand cela fonctionne, c'est très intéressant. [...] Maintenant] on est à la fois piloté par l'administration centrale, on n'a aucune prévisibilité et on a une somme qui ne permet pas de satisfaire la totalité des besoins dans l'année. On est vraiment dans un exercice beaucoup plus contraint qu'autrefois et qui est complètement contraire à l'esprit de la LOLF. À mon avis, cela tient à une espèce de frilosité culturelle de l'administration centrale, amplifiée par la réduction des moyens. Si on avait été dans des années plutôt larges en matière budgétaire, le scénario aurait probablement été autre. » (cour d'appel D, premier président)

« [La LOLF] nous a permis de mieux connaître nos grands équilibres. On fait très attention maintenant... L'inconvénient, c'est que tout est centralisé au niveau régional et les directeurs de greffe n'ont plus de grande latitude maintenant dans leur budget. Avant, les directeurs de greffe qui géraient bien pouvaient faire de substantielles économies, améliorer leur palais de justice. La LOLF nous a contraints. Mais la fongibilité asymétrique, on n'en a jamais vu la couleur ! [...] On passe des

heures en réunion, alors qu'on sait que ce sera, plus ou moins, 1 %. » (cour d'appel E, procureur général)

À la liberté de gestion offerte aux chefs de cour par la globalisation des crédits organisée par la LOLF a succédé la reprise d'une pratique intensive de fléchages des crédits (leur affectation est alors prédéterminée), car le ministère en fait un outil de pilotage de l'orientation budgétaire. Par exemple, beaucoup des dépenses immobilières réalisées à partir de 2008 dans le cadre de la réforme de la carte judiciaire l'ont été au travers de crédits fléchés, ne laissant aucune latitude aux chefs de cours.

Cette attitude, perçue par les juridictions comme une recentralisation du pouvoir financier, s'analyse aussi comme un mode de protection communément adopté par les administrations centrales de l'État en ces circonstances. En définissant des catégories de dépenses obligatoires, la Chancellerie limite la liberté d'appréciation des juridictions, évitant que l'insuffisance des crédits disponibles ne détourne la dépense effective de certaines priorités. Ce procédé d'arbitrage budgétaire national annihile les perceptions positives de la LOLF du point de vue des gestionnaires des juridictions. Ces entraves, ajoutées à l'insuffisance globale des moyens, renforcent donc l'impression d'une perte de pouvoir décisionnel, parfois du sentiment d'atteinte à l'indépendance de l'autorité judiciaire.

2.2. Le fractionnement des crédits

Ajouté au fléchage, le fractionnement limite les capacités d'anticipation et d'arbitrages financiers au niveau des juridictions. En pratique, le budget global alloué en début d'année à chaque cour n'est connu partiellement qu'en janvier-février ; à charge pour le SAR, après la notification de sa programmation budgétaire initiale (PBI) de préparer alors le budget opérationnel de programme (BOP), qui est transmis au contrôleur budgétaire régional qui dispose de quinze jours pour émettre un avis sur la soutenabilité du BOP :

« Une fois que nous sommes munis du Graal que constitue l'avis du contrôleur budgétaire, nous sommes en droit de solliciter la délégation des crédits correspondants à la PBI [...] Il faut programmer entre nos différents centres de coûts que sont nos TGI, nos types de dépenses de marché, que nous fassions un travail de répartition de la ressource budgétaire, que l'on notifie à chaque TGI pour qu'il sache à peu près ce dont il dispose pour fonctionner au titre de l'année N. Et après, on passe à l'exécution. Ce qui veut dire que le calendrier budgétaire commence en juillet de l'année N-1 et il se termine, pour la phase de notification des enveloppes pour les juridictions vers février-mars. » (cour d'appel E, DDARJ - 2012)

De plus, les dotations initiales attribuées aux juridictions en début d'année sont insuffisantes, puisqu'elles couvrent seulement entre 75 et 90 % des dépenses obligatoires de l'année. De ce fait, dans certaines cours, il y a eu jusqu'à 11 modifications de programmation budgétaire initiale en 2010 sur dix mois d'exercice budgétaire effectifs, et cinq sur les huit premiers mois de l'année 2011 – le plus souvent à l'initiative de la Chancellerie. Si certains DDARJ soulignent que toute dotation complémentaire est la bienvenue, une majorité d'entre eux et de chefs de cour soulignent que le fractionnement des crédits limite les capacités d'anticipation et la possibilité d'arbitrages financiers :

« On a un exercice budgétaire un peu faussé et qui n'est pas très en accord avec les dispositions de la LOLF, dans la mesure où on ne nous donne pas, en début d'année, 100 % de notre dotation. [...] Dix mois, onze PBI, vous voyez un peu le rythme d'enfer des PBI ! Et l'instabilité pour nous, au niveau budgétaire [...] Notre dotation pour l'année, on ne la connaît réellement qu'en fin d'exercice. C'est ce qui est inconfortable et usant en termes de gestion. » (cour d'appel C, DDARJ)

Ce manque de prévisibilité et de lisibilité rend plus difficile le pilotage au niveau local :

« Le pilotage pour les chefs de cour, *via* le SAR, est assez délicat. C'est plus une réaction qu'une action. C'est lié au fait que la centrale garde des réserves de crédits pour faire face. Et après, ils lâchent au fur et à mesure des événements politiques ou de l'écoulement du temps quand ils voient que les crédits vont être suffisants. » (*ib.*)

Les réserves budgétaires établies par l'administration centrale sont perçues comme un manque de confiance, même si les directeurs de greffe et les chefs de cour reconnaissent l'impossibilité d'anticiper certains événements.

La Chancellerie doit elle-même ajuster au gré d'événements qui modifient parfois les priorités. Le contrôle de l'hospitalisation sans consentement d'une durée supérieure à 15 jours par le juge de la liberté et de la détention est intervenu en cours d'exécution budgétaire suite à une décision du Conseil Constitutionnel à la mi-novembre 2010. Le ministère a octroyé un financement supplémentaire afin de recruter 200 juges de proximité supplémentaires. Les PBI portent surtout sur le titre 2, relatif au personnel. Elles accordent des autorisations de recrutement de contractuels ponctuels, afin de permettre la réalisation de projets à enjeu politique – qu'il s'agisse de la réforme de la carte judiciaire, de la mise en place des logiciels Cassiopée et Chorus, ou de réduire les stocks au niveau des services d'exécution des peines suite à l'affaire de Pornic¹⁵⁰.

En outre, lorsque les crédits supplémentaires arrivent en fin d'année budgétaire, qui autorisent la réalisation de dépenses non obligatoires, ils impliquent des achats parfois précipités et rendus difficiles en raison des contraintes de marché public :

« Dans le budget [de début d'année], il n'y a aucune dépense de gros entretien, ce qu'on appelle les DNO (dépenses non obligatoires). Donc en début d'année, on ne peut pas changer un photocopieur, on ne peut pas refaire une moquette. C'est uniquement en fin d'année, à travers les dégels de crédits, que des petites sommes nous sont allouées. À ce moment-là, on a une fenêtre de tir très courte. On dépense donc mal parce qu'on dépense vite [...] Brutalement, au mois d'octobre, une somme arrive, ou n'arrive pas, suivant les exercices. Du coup, on dit : « On a de l'argent ! Il faut le dépenser très vite. Refaites vos bureaux. » C'est un système par à-coups, qui est vraiment le contraire de la LOLF » (cour d'appel D, premier président)

« Il y a un ou deux exercices, au 15 novembre, 300 000 euros de crédit sont tombés pour faire des dépenses non obligatoires. Ce n'est pas confortable, puisqu'on ne fait pas des dépenses de manière sereine. On n'est pas forcément en accord non plus avec les dispositions des codes des marchés publics et la mise en concurrence. » (cour d'appel E, DDARJ - 2012)

Ce mode d'allocation des crédits – s'il est compréhensible du point de vue de l'administration centrale qui souhaite conserver des réserves budgétaires en cas d'événements et de coûts non prévus – affecte surtout les dépenses d'investissement qui implique un minimum d'anticipation. D'autres contraintes supplémentaires s'imposent aux juridictions.

2.3. La recherche d'économies et la généralisation des marchés publics

La sensibilisation de l'ensemble des acteurs judiciaires aux recherches d'économie est indéniable. Elle porte sur des économies de structure, d'organisation et de gestion. C'est sans conteste un effet de la LOLF, amplifié par le contexte budgétaire plus restrictif, à partir de 2007-2008, au-delà de la RGPP.

La recherche d'économies imposée par Bercy à la Chancellerie lors des négociations budgétaires sur la loi de finances est intégrée en amont dans les démarches de dialogues de gestion - entre la Chancellerie et les chefs de cour responsables de budget opérationnel de programme (BOP), comme entre ces derniers et les chefs de juridiction. D'une part, la Chancellerie s'est dotée d'outils

¹⁵⁰ En janvier 2011, le meurtre à Pornic d'une jeune fille par un multirécidiviste, condamné pour un délit sexuel, avait provoqué des controverses politiques et médiatiques.

dans l'espoir de répartir à terme les moyens en tenant compte des « performances » des juridictions et de leurs services (par exemple avec l'infocentre Pharos ; cf. chapitre 3). D'autre part, en raison des sous-dotations budgétaires, les chefs de cour et de juridiction, et les DDARJ sont contraints de réaliser des arbitrages ou de proposer des alternatives à la Chancellerie « à coût ou moyens égal », par exemple dans l'affectation des personnels (Vigour et Hastings-Marchadier, 2013). Ces derniers ont en effet intégré le fait qu'ils étaient « les gardiens du temple » en matière d'orthodoxie budgétaire :

« Si, à l'issue de la synthèse des demandes [budgétaires faites par les arrondissements], on se retrouve avec une demande en augmentation de 15 %, ce n'est pas tenable. On est un peu les « gardiens du temple », parce qu'on sait que, bon an, mal an, la centrale tolère 3 % d'augmentation sur les DO [dépenses obligatoires], mais guère plus. On propose un arbitrage des demandes aux chefs de cour, une validation ou pas, ou une demande de maintien de certains postes en augmentation pour telle et telle raison » (cour d'appel E, DDARJ - 2012)

Ce souci concerne autant les économies d'organisation et de structure, que de gestion. Sur le premier plan, les objectifs de rationalisation des coûts par des économies de structure et des mutualisations de moyens sont visibles dans la réforme de la carte judiciaire de 2008 (même si celle-ci suscite des doutes quant aux économies qui peuvent en découler), le regroupement de la Chancellerie sur un site unique ou la nouvelle cartographie des BOP inter-cour d'appels mise en place depuis 2012 qui traduit l'espoir de réaliser des économies d'échelle par des arbitrages au niveau de la cour.

Sur le second plan, la volonté de rationaliser les dépenses, qui s'exprime notamment à travers la généralisation des marchés publics, conduit en partie à une recentralisation de ces politiques, malgré des lotissements par région. Depuis le milieu des années 2000, la Chancellerie développe des marchés globaux et centralisés au niveau national, en matière de frais de justice notamment pour les plus gros postes budgétaires (par exemple, avec certains opérateurs téléphoniques et gros laboratoires d'analyse génétique), en procédant à des négociations portant sur les prix et les normes de qualité. S'y ajoutent de plus en plus fréquemment des marchés à l'échelle des BOP inter-cours d'appel, des plates-formes interdirectionnelles ou des régions à l'initiative des SGAR. En effet, dans le cadre de la RGPP, afin d'« optimiser » la politique d'achats de l'État, les principes de fonctionnement du Service interministériel des achats de l'État – évaluation des besoins par type d'achat, mutualisation des marchés pour plusieurs ministères, qui incluent des objectifs environnementaux et sociaux – ont été étendus aux échelons régionaux, afin de mutualiser certaines activités de gestion. Le Service des achats de l'État s'est doté d'une structure comparable à la direction des achats d'un grand groupe et des missions régionales achats ont été mises en place en 2010 auprès des préfetures de région au sein des SGAR.

De manière globale, la généralisation des marchés publics interministériels a permis de réaliser des économies en termes d'achat. En revanche, dans certaines juridictions qui avaient bien négocié, il arrive que des marchés nationaux ou interrégionaux remplacent des marchés plus avantageux, parfois également au détriment de la qualité, ce qui suscite l'incompréhension. De plus, la généralisation des marchés s'est souvent faite au détriment des fournisseurs locaux, qui n'ont pas toujours la taille critique et les moyens pour répondre aux appels d'offre. Aux relations personnelles et de proximité se sont substituées des relations plus anonymes ; le suivi des marchés et de leur qualité qui implique de faire « remonter » l'information au niveau régional, voire interrégional en cas d'insatisfaction relative au service rendu, requiert des compétences plus techniques pour mettre en œuvre, le cas échéant, les pénalités prévues dans les contrats. La généralisation des marchés publics à l'échelle nationale et régionale allège le travail de gestion des SAR sur certains plans, le

complexifie pour ce qui relève du suivi et du contrôle de leur mise en œuvre. Mais la souplesse financière des cours et juridictions en est réduite d'autant.

Plus ponctuellement, différents outils touchant à l'exercice des missions de justice sont développés en vue de réaliser des économies, comme la plate-forme nationale d'interception judiciaire, la simplification des procédures ou déjudiciarisation, le développement des alternatives à l'incarcération (placement sous surveillance électronique...). Se poursuit aussi la modernisation de l'administration grâce à l'informatisation, au développement de la numérisation et de la visioconférence. Toutes ces réformes ont pour finalité de dégager des marges de manœuvre ou de redéploiement internes au budget de la Justice en matière de crédits et de personnels. Mais au niveau des juridictions, l'idée que les marges d'économies sont minimales fait l'objet d'un large consensus.

2.4. Les effets non prévus qui en résultent

Deux principaux effets pervers sont identifiés en juridiction, relativement aux frais de justice, et aux conditions de travail.

D'une part, la LOLF a eu deux effets contrastés sur la gestion des frais de justice. Au niveau des juridictions, elle a entraîné leur gestion par à-coups (cf. encadré 5). L'insuffisance des dotations initiales et les reports de charges depuis 2009 induisent d'importants retards dans les paiements : pour les gestionnaires de ces budgets, quand la reconstitution des avances nécessite des dotations complémentaires ; pour les prescripteurs en lien avec les prestataires de service, et pour ces derniers, dont la pérennité de leur activité et de leur engagement auprès de l'institution judiciaire est parfois mise en cause. Dans le même temps la Chancellerie s'efforce de rationaliser le circuit du traitement des mémoires de frais de justice grâce à l'usage de nouveaux outils informatiques, et de réduire le nombre de factures à traiter. Ceci explique le paiement centralisé et en une seule facture par la Chancellerie de certaines dépenses comme la téléphonie, les analyses génétiques et les autopsies, alors qu'en 2012, les services en juridiction traitaient 3 millions de mémoires de frais de justice.

Encadré 5 – Une gestion plus « chaotique » des frais de justice depuis 2006 : les contraintes générées par la LOLF

La gestion des frais de justice est plus « chaotique », depuis que le budget de ce type de dépenses n'est plus évaluatif.

Depuis 2012, les régies des TGI paient les mémoires inférieurs à 2 000 euros, tandis que les pôles Chorus (anciennement le SAR) paient les autres prestataires par mandatement : « Les régies font un virement bancaire [aux prestataires] avec leur compte Trésor Public et ensuite, elles nous proposent des bordereaux de reconstitution qui contiennent plusieurs pièces de dépenses. On reconstitue l'avance du régisseur et le régisseur peut à nouveau payer » (cour d'appel E, DDARJ - 2012).

Alors qu'avant 2006, la trésorerie générale abondait l'avance de la régie ou du SAR dès que celle-ci était épuisée, les régies et pôles Chorus paient les mémoires seulement s'ils disposent de fonds. Pendant plusieurs semaines, à différents moments de l'année, ils ne peuvent plus effectuer de paiement. Des demandes de crédits supplémentaires sont alors adressées à la Chancellerie :

« Depuis la LOLF, nous avons de gros problèmes. Avant, on était renouvelés [dès que nous n'avions plus de crédit]. On pouvait payer toute l'année jusqu'au 10 décembre, date à laquelle on arrêtais les comptes à la Trésorerie générale. Maintenant, on est limité par l'enveloppe budgétaire. Début février, on attend le feu vert du SAR. [Cette année, entre février et juin] on a été bloqué deux fois trois semaines parce qu'il n'y avait plus d'argent [... L'avance] c'est le quart des dépenses de l'année d'avant. Je peux payer tant que j'ai de l'argent sur l'avance. Ensuite, tous les mémoires sont transmis au SAR et au pôle Chorus maintenant, pour vérification. Quand le SAR a apposé son cachet et son accord, il le transmet à la Trésorerie générale,

qui nous rembourse sur notre compte, c'est-à-dire qu'il réabonde l'avance]. » (cour d'appel E, régie - 2013)

« Très fréquemment, dès le mois de juin, les crédits de paiement sont épuisés. Concrètement, les factures ne sont plus payées. On demande des crédits complémentaires à notre direction qui, au gré des dégels budgétaires, accorde des enveloppes. Cette dotation chaotique en crédits de paiement conduit à une gestion elle aussi chaotique [...] qui est un obstacle à la fluidité des paiements. » (cour d'appel F, ancienne DDARJ)

Ceci a deux principales conséquences. D'une part, le rythme de paiement des frais de justice est très heurté. Les importants retards dans le paiement (en moyenne, sept mois en 2011), suscitent des plaintes des prestataires, puisque le délai de paiement devrait être de 30 jours conformément à l'article 98 du Code des marchés publics. D'autre part, les chefs de juridiction doivent définir des priorités de paiements :

« On accumule les mémoires à payer avec ce frein lié à la disponibilité de crédits de paiement. On demande, on reçoit une partie qui, bien évidemment, n'est pas à la hauteur de la demande. On se dépêche de prioriser les mémoires à payer et de les payer jusqu'à ce que ce soit de nouveau épuisé. Et on recommence à demander. La grosse difficulté, c'est qu'on n'a pas les budgets nécessaires pour faire face à l'ensemble des demandes d'une année. On cumule les impayés d'une année sur l'autre, avec une délégation parcellaire, incomplète et chaotique tout au long de l'année » (cour d'appel F, ancienne DDARJ)

« On est obligé de prioriser. On a décidé de payer en premier les interprètes, parce qu'on les appelle jour et nuit. [...] Jusqu'en juin, on a fait 600 bordereaux. Mardi j'ai eu un remboursement avec 93 bordereaux. Franchement, ce n'est pas intelligent de travailler comme ça par à-coups. Pendant un mois, il n'y avait rien. [...] Quand ça roulait, c'était autrement plus facile pour organiser le service. » (cour d'appel E, régie)

Certaines cours qui avaient accéléré leur délai de traitement des mémoires ont observé une consommation plus rapide de leurs crédits de frais de justice.

D'autre part, la réduction drastique des marges de manœuvre des cours et juridictions s'effectue au détriment des dépenses d'amélioration du cadre et des conditions de travail, qu'une majorité de magistrats et surtout de fonctionnaires de justice perçoivent comme se dégradant.

Le principal regret des chefs de cour et DDARJ vis-à-vis de la LOLF tient au fait que la capacité de maîtrise des dépenses n'est pas prise en compte dans l'allocation des moyens l'année suivante, à la déception des magistrats qui s'impliquent pour une meilleure gestion. Or, la Chancellerie avait promis de rétrocéder une partie des sommes économisées aux juridictions méritantes et l'a fait la première année. En revanche, la Chancellerie a incité au changement par sanction financière - par exemple, afin de renforcer le recours à la visioconférence pour réduire le coût lié au transfèrement des détenus. En outre, les contraintes budgétaires pesant sur les juridictions se sont plutôt alourdies du fait de l'arrivée tardive et fractionnée des crédits, et en raison de nouveaux dispositifs comme la systématisme des appels d'offre et la généralisation des marchés publics interministériels.

III. Groupes professionnels, exercice de la justice et contraintes budgétaires

Compte tenu du développement des dispositifs de rationalisation budgétaire et de l'importance des contraintes en la matière, la principale question réside dans la manière dont ils affectent la justice et les différents groupes professionnels qui y contribuent, à la fois du point de vue de la mise en œuvre des politiques judiciaires aux niveaux national et déconcentré, des pratiques professionnelles, des modes d'orientation en matière pénale comme des décisions judiciaires. Leur perception et les effets sur les pratiques sont contrastées selon les groupes professionnels, le niveau hiérarchique, au pénal et au civil. D'un côté, certains chefs de cour se sont réappropriés l'autonomie gestionnaire comme une prérogative au service de l'indépendance de la

justice. De l'autre, le cadre, puis le contexte budgétaires ont contribué depuis 2001 à une sensibilisation nouvelle au coût des politiques judiciaires de l'ensemble des personnels et à tous les niveaux, que ce soit en termes de ressources en personnel ou en moyen, ou de temps disponible. Ce faisant, les professionnels du droit développent un sens de la « débrouille » pour maintenir leur activité à moyens constants, voire réduits. L'*accountability* accrue qui oblige à rendre davantage de comptes sur l'usage des fonds publics, l'incitation à une plus grande vigilance financière transforment les pratiques professionnelles et les principes qui les orientent. Elles modifient aussi à terme les identités professionnelles. Les professionnels du droit, et pas seulement les responsables de juridiction, intériorisent en effet progressivement ce qui relevait de principes gestionnaires hétéronomes et qui deviennent des normes à part entière de l'activité judiciaire.

1. L'appropriation de l'autonomie gestionnaire au service de l'indépendance de la justice : la rhétorique de certains chefs de cour

Dès 2008, beaucoup de chefs de cour ou de juridiction et directeurs d'administration régionale ont l'impression de « gérer la pénurie ». Dans les juridictions, l'enjeu est de mieux s'organiser pour faire face au volume de contentieux dans un cadre financier contraint, qui ne permet pas d'augmenter les moyens matériels et humains à hauteur de la demande qui s'adresse à la justice :

« Dans la mesure où on gère la pénurie, il faut essayer de la gérer au mieux. » (prov-D, vice-présidente TGI, JAF - 2011)

Le fait que le budget ne couvre guère que les dépenses obligatoires, incite à mieux gérer les fonds alloués :

« *Le budget de la justice est ridiculement bas. De plus en plus, les administrateurs des juridictions et les magistrats eux-mêmes par contrecoup, se rendent compte que ces moyens, il faut essayer de les utiliser au maximum. Donc il y a une vraie nécessité de gestion. Quand on en est à son quatrième budget où on couvre à peine les dépenses obligatoires et on n'a rien pour les dépenses non obligatoires et que le pauvre substitut qui a un bureau dont la moquette part en lambeaux, les murs sont sales, et qui dit : « Quand est-ce qu'on repeint mon bureau ? », s'entend dire : « Eh bien, quand on aura les crédits et on ne les a pas encore cette année. J'ai fait mon calcul, dit le président : « Cette année, j'ai de quoi faire trois bureaux, donc, on aura fini le premier étage cette année, on entame le deuxième étage l'année prochaine. Il y a vingt-cinq bureaux. Dans cinq ans, c'est bon » (rire). Voilà, c'est des réalités de gestion que nos juges dans leurs tours d'ivoire ne voyaient pas ; mais elles leur sont arrivées dans la figure. »* (greffière en chef, bureau frais de justice, Chancellerie)

De plus, les chefs de juridiction ont conscience de l'enjeu politique que revêt le fait de montrer au ministère du Budget la capacité des services judiciaires à maîtriser les dépenses :

« Le ministère de la Justice a fait la preuve, vis-à-vis du ministère des Finances, qu'il était capable de maîtrise... [Mais] la maîtrise, ce n'est pas la diminution. Cela veut dire : « Je sais ce que je fais et je ne fais rien que je ne contrôle pas. » » (prov-E, président - 2010)

Mais, au-delà de ces constats communs, les avis divergent. Certains, comme dans le rapport du Club des Juristes (2012, p. 96), soulignent la réduction des marges de manœuvre des chefs de juridiction :

« L'évolution de l'architecture budgétaire, la prépondérance croissante de l'administration des finances, servie par un système national de gestion administrative qui recentralise les choix, ne laissent quasiment plus aucune marge de manœuvre aux chefs de juridiction qui sont devenus de simples rouages d'une machine administrative qui les dépasse et leur laisse une marge dérisoire de manœuvre qui les met souvent en porte-à-faux à l'égard des exigences de leurs fonctions juridictionnelles. »

Ces professionnels du droit montrent comment les principes gestionnaires et les contraintes budgétaires entrent en contradiction avec l'idéal juridique et normatif de l'indépendance de la justice dans ses activités juridictionnelles.

Par contraste, certains chefs de cour insistent sur la « cohérence » du processus historique qui, depuis le milieu des années 1960 jusqu'à la LOLF, leur confèrent davantage de prérogatives gestionnaires. Ces chefs de juridiction interprètent la maîtrise des moyens mis à disposition des magistrats comme une condition de l'indépendance de ces derniers. Une partie d'entre eux a intériorisé le fait que ces pouvoirs gestionnaires peuvent garantir une autonomie par la maîtrise des moyens nécessaires à la justice et la capacité à faire des arbitrages au niveau régional et local, en fonction des politiques judiciaires du ressort. C'est par exemple la lecture faite par D. Marshall (2011), alors premier président et auteur d'articles sur la LOLF dans la justice publiés dans des revues académiques, qui tend à « naturaliser » comme une évidence les évolutions progressives et tâtonnantes des trois décennies précédentes : « Les moyens de la justice font l'objet d'une organisation récente fondée sur le principe que l'indépendance du juge passe par la maîtrise des moyens humains, techniques et immobiliers nécessaires à sa mission juridictionnelle. » Ce témoignage va aussi dans le même sens :

« La LOLF s'inscrivait dans cette idée que la gestion des moyens, gérée au plus près du terrain, aboutirait à une bonne gestion et respecterait l'indépendance du juge, qui aurait la maîtrise de l'ensemble des moyens dont il a besoin. » (cour d'appel D, premier président)

Ces chefs de cour, qui ont pu pratiquer la fongibilité annoncée, re-politisent le management comme un attribut de l'indépendance de la justice. Pourtant, la LOLF suscitait initialement des réserves chez les acteurs judiciaires, que ce soit le statut différent conféré aux justices administratives et judiciaires, ou la mise en place de crédits limitatifs.

C'est ainsi que l'on peut interpréter l'opposition des chefs de cour aux plates-formes interrégionales et le souci de continuer à superviser les pôles Chorus. Comme les paiements des frais de justice ont un effet sur l'activité juridictionnelle et sur les relations avec les partenaires de l'institution judiciaire, les chefs de cour estiment que cette activité relève de la politique judiciaire qu'ils définissent. En effet, l'insuffisance de cette enveloppe budgétaire implique des arbitrages quant aux dépenses jugées prioritaires :

« À la fin de l'année, payer un partenaire plutôt qu'un autre est un choix important parce que l'on va peut-être préserver un partenariat [...] C'est pour cela que nous sommes très attachés au fait de garder la maîtrise de ces paiements. Quand il y a des traducteurs interprètes, qui sont des petits artisans, si on leur paie les honoraires avec six ou huit mois de retard, un certain nombre d'entre eux ne veulent plus travailler pour nous [...] On se rend compte aujourd'hui, notamment à l'occasion des arbitrages de fin d'année entre les différents partenaires, qu'on touche là à la politique judiciaire. » (cour d'appel D, premier président)

Le transfert de certaines activités budgétaires envisagé avec les plates-formes interrégionales suscite d'importantes réticences au motif que « les décisions prises en matière de gestion des moyens budgétaires et des ressources humaines conditionnent les modalités d'exercice de la fonction de juger »¹⁵¹ :

« Il y a la crainte, petit à petit, de perdre le pouvoir de choix de politique [judiciaire] et de perdre, au bout du compte un peu d'indépendance. Et même l'indépendance de la justice [...] La gestion des moyens de la justice dépend quand même des orientations politiques. » (prov-C, procureur général - 2011)

La conférence annuelle des premiers présidents, en juin 2011, dénonce une « mise en œuvre mal maîtrisée de la RGPP, qui tend à considérer les juridictions judiciaires comme un service public

¹⁵¹ Citation tirée de la motion de la conférence annuelle des premiers présidents, relative aux plates-formes interdirectionnelles, juin 2011, transmise en entretien.

déconcentré de droit commun auquel devraient s'appliquer, sans discernement, toutes les règles de la fonction publique et des administrations de l'État. Les premiers présidents rappellent avec force, comme ils l'avaient déjà fait en juin 2009, que, si la justice est une activité de service public au sens administratif du terme, elle est d'abord un pouvoir régalien confié à l'autorité judiciaire. L'acte de juger et le processus qui y conduit relève exclusivement du juge, garant des libertés individuelles et du procès équitable. » (*ib.*)

2. L'intériorisation des coûts dans l'activité judiciaire

La prise en compte des coûts dans les politiques judiciaires mises en place en juridiction se fait à différents niveaux : principalement dans les choix d'organisation de la justice pénale et les modes d'orientation d'un côté, dans les décisions judiciaires de l'autre. Au-delà de la dimension gestionnaire, cet effort de maîtrise des coûts a donc des effets sur l'activité juridictionnelle elle-même.

2.1. Les effets sur les modes d'organisation du travail et d'orientation en juridiction

Faire face à la forte augmentation du volume d'affaires traitées à moyens constants, incite à réaliser des gains de productivité de manière multiforme. Ceci passe par la généralisation d'une organisation du travail permettant une meilleure efficacité – le traitement en temps réel (TTR) au parquet, une gestion des flux visant à éviter les « goulots d'étranglement » – et par la systématisation d'outils de standardisation du travail (cf. chapitre 3).

Au-delà, certains chefs de juridiction raisonnent en termes de coût dans les choix de procédures à privilégier, qu'il s'agisse des coûts en personnels (magistrats du siège et du parquet, fonctionnaires, avocats), mais aussi de l'aide juridictionnelle et des frais de convocation à l'audience :

« Attention, le coût financier... c'est cher de faire venir quelqu'un à l'audience ! Donc il faut que cela ait un effet. L'audience, c'est un plus ; c'est la justice de qualité. [Mais] c'est cher en temps de magistrat, en temps de greffier ; plus faire venir l'avocat, plus l'aide juridictionnelle. Si on compte tout cela, il faut que l'audience apporte une plus-value. Sinon, c'est pas la peine ! » (prov-L, président - 2012)

Le même chef de juridiction avance aussi l'argument du coût pour expliquer la réduction du nombre d'affaires portées devant le tribunal de police, par-delà le processus de correctionnalisation de contentieux de masse et l'essor des alternatives. Un arbitrage est fait entre l'objectif politique de réponses systématique et le coût d'une telle politique, comme le soulignent tous les PAP depuis 2013 au moins :

« Certaines juridictions soulignent être arrivées au point où la recherche quasi systématique d'une réponse pénale à toute infraction constatée représente un coût supérieur à l'intérêt social qu'elle procure au vu de la moindre gravité des faits. » (PAP 2016, p. 38).

Cette question du coût intervient aussi dans le choix des alternatives :

« Les chefs de juridiction [...] mettent en avant cette volonté d'utiliser le panel le plus large possible de mesures alternatives autres que les rappels à la loi. Toutefois, ils soulignent aussi leur coût en frais de justice (partenariat avec des associations, sollicitation des délégués du Procureur) et en ETPT de fonctionnaires et de magistrats du parquet dans une période de diminution des effectifs (mise en place des stages, suivi). Cette considération constitue un frein naturel à un recours encore plus massif à ces réponses qui sont pourtant de meilleure qualité. » (PAP 2013, p. 35)

Des magistrats notent que la prise en compte explicite du coût des procédures s'effectue dans le cadre d'une réflexion sur les effets et l'utilité de la justice :

« L'approche financière reste un moyen d'interpellation sur les finalités de ce que vous faites. C'est quelque chose qui était peu visible... L'idée de se dire : j'enclenche un processus dans une chaîne

[...] *pour quels résultats ? Jusqu'à présent, c'était séquentiel* : le juge du siège prendra sa décision. Donc, c'est un outil très utile de se dire : "quel argent j'accepte de mettre". C'est un service public le ministère de la Justice, comme un autre. Le tout après, c'est quel équilibre on fait entre tout de même... des moyens qui doivent nécessairement être satisfaits en termes de qualité et cette vision financière. *Le financier, [...] c'est une occasion de visiter des organisations de travail. On en avait besoin quand même.* Il y a quelques gisements, personne ne vous dirait ici que la charge de travail est égale pour tout le monde et qu'il n'y avait pas des prés carrés, alors que d'autres services étaient complètement surchargés. » (cour d'appel E, procureur général - 2013)

[La quantification, ici budgétaire, s'accompagne d'une exigence de réflexivité incitant les professionnels à une auto-analyse des finalités de leur travail dans l'exercice de leur métier, et non ponctuellement lors des évaluations.]

Au-delà des effets indéniables des contraintes budgétaires sur les choix dans l'organisation du travail et des réponses pénales, se pose la question de leurs incidences sur les décisions judiciaires elles-mêmes.

2.2. Les effets des contraintes budgétaires sur les décisions judiciaires

Quels sont les effets des injonctions à la maîtrise des frais de justice sur les décisions des magistrats ? De plus, des efforts sont-ils encore possibles en la matière sans incidence sur l'activité judiciaire ? Au niveau local, les magistrats partagent le sentiment que l'essentiel des efforts pour réduire les frais de justice ont été réalisés, même si une vigilance sur certaines dépenses comme le gardiennage reste nécessaire.

Magistrats et enquêteurs ont intériorisé depuis 2006 les coûts dans leurs raisonnements en matière d'opportunité des poursuites et de réquisition. Le passage à des crédits limitatifs a incité à réfléchir au coût et à l'opportunité de chaque mesure selon la gravité des faits et le montant du préjudice, surtout au niveau du parquet¹⁵² :

« Avant 2006, on prescrivait, les prestataires étaient payés. Combien ça coûtait ? Est-ce qu'on pouvait avoir un service identique à moins cher ? Tout cela ne faisait pas partie des préoccupations des gestionnaires de la justice. À partir de 2006, on a eu une enveloppe limitative qui a conduit à se pencher un peu plus sur le coût de chaque acte et essayer de limiter les augmentations qui étaient exponentielles [...] Donc une vraie réflexion sur le coût de la justice. » (prov-F, ancienne DARJ)

« [La maîtrise des frais de justice] *c'est une ardente obligation qui est bien rentrée dans les mœurs.* Les magistrats ont bien conscience, et sont informés, de ce qu'ils peuvent dépenser en moyenne sur une année et surtout de ce que va coûter une grosse affaire. Ils le savent, ils y sont sensibles. » (prov-E, président - 2010)

Magistrats et enquêteurs soulignent d'un côté la légitimité de rendre des comptes sur une « bonne » utilisation de l'argent public ; d'un autre côté, ils expriment parfois leur frustration quant à la possibilité technique de trouver l'auteur d'un fait, et les contraintes budgétaires qui conduisent à renoncer à certaines enquêtes, au motif que le coût/bénéfices ne le justifie pas. Le contraste est frappant entre les magistrats du siège et du parquet, quel que soit leur niveau de responsabilité et leur expérience. Pour les (premiers) présidents, la maîtrise des frais de justice ne doit pas se faire au détriment de la recherche de la vérité, sauf éventuellement pour les affaires d'une moindre gravité, comme les infractions d'un faible montant en valeur en l'absence de violence :

« *Doit-on rechercher la vérité à tout prix ? On doit la rechercher, mais on doit faire attention au coût qu'elle représente.* Pour prendre un exemple concret : l'affaire d'une jeune femme disparue. On a engagé des frais de justice considérables, et à juste titre [...] Maintenant que le corps a été repéré, on n'a pas trouvé l'auteur, on est dans une urgence un peu moindre. À ce moment-là, le magistrat instructeur peut [...] peut-être demander un devis à trois prestataires et prendre celui qui aura le

¹⁵² « Quand une expertise comptable coûte 200 000 euros - pour les plus chères -, mieux vaut regarder de près pour savoir si les poursuites pénales seront à la hauteur » (Briand Soizic (2007), « Le tribunal d'Angers condamné à la pénurie perpétuelle », *Challenges*, 4 octobre [<http://www.challenges.fr/magazine/0094-005336/>].

meilleur rapport qualité/ prix. Tout ce qui est marché public maintenant, les collègues sont un peu contraints. Pour le reste, *ils se sont autolimités.* » (cour d'appel E, premier président)

Au contraire, les magistrats du parquet, presque unanimement, reconnaissent l'impact de cette préoccupation budgétaire sur leur travail quotidien. Autant la réduction de certains frais leur paraît légitime (par exemple en matière de fourrière, de gardiennage et de scellés), autant les magistrats du parquet contestent l'impact sur les prescriptions d'actes :

« La question n'est pas : "Je classe ou je poursuis". C'est : "J'engage des frais de justice ou je ne les engage pas". Si l'on n'engage pas de frais de justice, cela veut dire que l'on demande aux enquêteurs de ne pas aller au-delà de la réception de la plainte. Donc de classer l'affaire. L'aspect financier induit la réponse technique. » (procureur d'un TGI région parisienne, RP-A)

« On n'est pas irresponsable. On sait bien qu'on ne peut pas dépenser l'argent n'importe comment, qu'on engage les frais du contribuable et qu'on est redevable des frais qu'on engage. Mais il y a un moment où cela pèse tellement sur les décisions ! [...] La première question que je me pose bien souvent quand les enquêteurs me demandent s'ils peuvent faire des réquisitions, c'est : "combien ça coûte ?" [...] Même de ma petite expérience de sept ans de magistrature, il y a quelques années [en 2005], en tout cas dans la juridiction où j'étais [gros TGI Province], on ne se serait jamais posé la question. L'ADN, on le faisait. On interrogeait celui dont on avait trouvé l'ADN. On essayait de faire des recoupements. Maintenant, on dit : « On n'est pas sûr que l'ADN soit celui de l'auteur. Donc on ne va pas faire parce que ça coûtera trop cher. » Du coup, il y a plein d'enquêtes qu'on ne résout pas parce qu'on n'a pas les moyens d'aller plus loin dans nos investigations. » (prov-G, magistrat du parquet, mineurs - 2010)

« La LOLF a un impact sur les frais de justice et surtout sur les moyens qu'on met, notamment en matière de police technique et scientifique [...] Il est dangereux de mélanger le financier et la recherche de la vérité, selon moi. Quand on prend des décisions, en disant qu'on ne va pas faire de recherches d'ADN parce que, objectivement, les faits ne sont pas gravissimes, on ne sait pas si ces faits ne vont pas déclencher quelque chose qui, dans deux ans, reviendra en boomerang. [...] Est-ce qu'il est plus intéressant de faire l'ADN de l'appui-tête ou de l'airbag ? C'est ce genre de décisions qu'il faut trancher. [...] Sachant qu'ils portent tous des bonnets ou qu'ils sont cagoulés, l'ADN de l'appui-tête ne m'intéresse pas vraiment. Par contre, lorsqu'il s'est déclenché, il y a eu des postillons qui sont peut-être allés sur l'airbag. Mais cela me dérange quand même... De cela, va dépendre l'issue de mon dossier. » (RP-A, procureur adjoint - 2010)

Ces restrictions impliquent de définir des seuils à partir desquels les enquêtes seront poursuivies ou non, et les types d'affaires pour lesquels des moyens plus importants seront engagés, comme les faits politiquement ou médiatiquement sensibles. Par exemple, dès 2011, dans la plupart des juridictions, les vols de téléphones portables - sauf s'ils s'accompagnent de violences - ne sont plus poursuivis, afin de ne pas engager de frais de justice coûteux ; de même, dans les ressorts de la cour d'appel de Versailles et de Paris, les escroqueries par carte bleue ne font pas l'objet de réquisition à moins de 1 500 euros de préjudices.

De ce fait, le principe d'opportunité des poursuites intégrerait désormais la question des coûts. En atteste cet échange au Sénat en octobre 2012 à l'occasion du débat sur le rapport de la Cour des comptes relatif aux frais de justice :

« Un des représentants du ministère de l'Intérieur – « S'agissant de la liberté de prescription [...], il faut avoir pleinement conscience que certaines investigations ne sont pas effectuées du seul fait de leur coût jugé trop élevé. »

Réponse du sénateur président de séance : « Il s'agit tout simplement de la déclinaison du principe de l'opportunité des poursuites. » »

Un tel point de vue, exemplaire de l'imbrication d'un principe juridique et d'une logique d'efficacité, s'il correspond à la pratique des officiers de police judiciaire, des gendarmes et des magistrats du parquet, est loin de faire l'unanimité parmi les professionnels. Ce cas illustre la transformation de la rationalité juridique en raison de la primauté du principe d'efficacité (pour d'autres exemples, cf. Vigour, 2018).

En effet, ces restrictions financières engagent plus fortement la responsabilité des magistrats, l'appréciation des faits s'effectuant en situation d'incertitude :

« On nous demande de limiter la recherche de géolocalisation parce que ça coûte très cher. Du coup, je le fais de moins en moins [...] Je risque très nettement de passer à côté d'un cas de disparition inquiétante, où on n'aura pas sauvé une gamine qui a été enlevée. Ce jour-là, on va me dire : "Mais enfin ! Vous saviez très bien que vous aviez la possibilité d'engager ces frais pour des cas très précis". Et on me le reprochera ! » (prov-G, magistrat du parquet, mineurs - 2010)

« *Le résultat de mon enquête dépend de ma décision en matière financière.* [...] J'ai eu l'exemple d'une absence de réquisition pour savoir qui avait téléphoné pour faire des menaces. Une femme reçoit un coup de téléphone. Elle dit qu'il la menace. Lui dit que c'est elle qui lui téléphone. Est-ce que ça vaut le coup de faire une réquisition ? Je peux dire que je ne fais pas la réquisition. C'est un petit gain financier, mais ça fait des fleuves. Et si après, il la tue ? On me dira que j'aurais dû vérifier qui appelait. En tant que directeur d'enquête, c'est inconfortable. » (RP-A, procureur adjoint - 2010)

Pour les magistrats, même très expérimentés, le danger se situe quant à la difficulté d'anticiper, à partir d'une affaire bénigne, des rebondissements plus graves qui justifieraient d'engager des frais *a priori* superflus ; c'est vrai par exemple pour les conflits conjugaux sans preuve, qui peuvent ultérieurement déboucher sur des violences physiques, voire un homicide. L'impératif de maîtrise des coûts, en restreignant les actes prescrits, ne permet pas aux magistrats d'engager leur responsabilité en connaissance de cause, alors qu'on observe un renforcement de celle-ci, visible dans la médiatisation accrue de certaines décisions et les sanctions disciplinaires encourues ; et que les techniques d'investigation et de probation ont progressé.

Réduire le coût de la justice - comme les dépenses en matière d'aide juridictionnelle - transforme aussi la rationalité juridique, par exemple en incitant à demander des pièces complémentaires plutôt qu'à débouter une affaire :

« Les gens qui sont à l'aide juridictionnelle, par exemple un divorce... L'avocat explique que le monsieur a tapé la dame, mais quand on regarde les pièces, pas une main courante, pas un certificat médical, rien ! Normalement, on déboute : on nous demande quelque chose et on ne le prouve pas... Le problème, c'est que la dame avec l'aide juridictionnelle, va revenir. Donc notre présidente de chambre nous dit : il faut demander une pièce. C'est impensable ! [...] Derrière, il y a l'idée que cela va coûter moins cher à l'État. » (Prov-I, JAF - 2010)

Les professionnels contestent assez largement le *credo* avancé par la Chancellerie et le ministère du Budget selon lequel la maîtrise des dépenses judiciaires et l'amélioration de la gestion budgétaire n'auraient pas d'impact sur la politique judiciaire menée et sur les réquisitions faites par les magistrats. La volonté de maîtrise de certains postes budgétaires peut aussi en avoir sur les jugements prononcés. Depuis 2010, la Chancellerie incite les juges à condamner aux dépens une des parties, afin de recouvrer plus souvent l'aide juridictionnelle et d'alimenter ce budget l'année suivante, avec une sanction financière prévue pour les juridictions récalcitrantes :

« La dotation d'AJ fonctionne maintenant comme un crédit *revolving*. [...] Avec le barreau, nous avons fait une réunion d'information avocats-magistrats, sur les dépens, l'AJ, en leur disant : « Vous êtes évidemment libres de condamner qui vous voulez aux dépens. Mais prenez conscience de ce que cela entraîne [...] Si on n'a pas le taux de recouvrement, on n'aura plus la dotation. Vous, les avocats, si vous voulez qu'on puisse vous payer, il faut être performant sur le recouvrement. » » (Prov-E, président - 2010)

Ce mécanisme d'incitations financières a des répercussions sur les décisions des magistrats, incités à condamner davantage aux dépens. Certains professionnels jugent ce procédé infantilisant :

« Ces discours qu'a l'administration, de nous culpabiliser : « Si vous ne recouvrez pas en matière d'AJ, si vous ne payez pas les frais de justice, vous aurez moins de moyens. », c'est de l'enfantillage. » (RP-A, directeur de greffe - 2010)

Les juges aux affaires familiales soulignent à quel point prendre une telle décision peut détériorer les relations entre ex-conjoints, avec le risque d'accroître les saisines de la juridiction. De plus, dans

certaines ressorts, notamment en région parisienne, l'AJ concerne des populations très modestes, aux revenus trop faibles pour pouvoir prendre en charge une partie des frais. Le rapport rendu en avril 2015 par l'Inspection générale des services judiciaires et le contrôle général économique et financier, a préconisé de recouvrir davantage les frais de justice commerciale et civile. La Chancellerie incite aussi les juges à saisir plus les biens acquis par des financements illégaux, en s'engageant à reverser un avantage financier aux juridictions « méritantes »¹⁵³ :

« L'intérêt, c'est de ne pas attaquer les trafiquants, cette criminalité de haut niveau, sur le seul plan de la sanction pénale, mais de taper sur les profits et donc de confisquer. » (RP-A, procureur - 2010)

Si quatre lois ont simplifié la confiscation des avoirs criminels entre 2004 et 2012, notamment par le renversement de la preuve et la nécessité pour un prévenu de justifier les ressources lui ayant permis d'acquérir des biens de luxe (Thony et Camous, 2013), les procédures restent complexes pour les magistrats d'instruction et les services d'enquête qui ne sont pas dans les services spécialisés, comme les Juridictions Interrégionales Spécialisées ou les services de douane - sans compter les réticences des juges à infliger de telles sanctions, au motif qu'elles peuvent pénaliser la famille.

3. La débrouille face aux contraintes budgétaires

La réduction de certains tarifs a une incidence sur la qualité des expertises et donc aussi sur la pertinence, pour les magistrats, d'y recourir :

« La Chancellerie a arrêté les enquêtes sociales à 500 euros [en 2010], alors que cela coûtait le double ou le triple avant... Autant vous dire qu'on a des enquêtes sociales qui valent le prix qu'on leur donne ! On a perdu un tiers des experts, car ils ne voulaient plus en faire pour ce prix-là ; les autres ne font plus les mêmes enquêtes... Ma présidente de chambre avait dit qu'il fallait en faire le moins possible. À la fin de l'année, on nous dit qu'on a fait trop d'expertises psychiatriques [...] « le chiffre n'est pas bon ». [...] Je l'ai accepté assez facilement, car c'est quand même humiliant de faire passer des gens devant un psychiatre ... C'est un gros défaut de l'ENM, tout est médicalisé. Tout déviant est potentiellement un anormal [...] Une bonne simulation à l'ENM, on prend un jugement avec une expertise, avec toute la panoplie, alors qu'en pratique, on ne peut pas financièrement. » (Prov-I, JAF - 2010)

« Des expertises psychiatriques par exemple, pour mieux connaître la personnalité d'un auteur, on n'en fera pas parce que ça coûte trop cher. Des expertises balistiques. Du coup, on rend nettement une justice de moindre qualité. » (prov-G, magistrat du parquet, mineurs - 2010)

Les codes ne sont plus renouvelés tous les ans, au motif qu'ils sont disponibles en ligne. Un magistrat peut être pris au dépourvu en audience :

« Il y a maintenant une réforme de procédure pénale tous les quinze jours, vous imaginez à quel point c'est handicapant de travailler avec des codes qui ne sont pas à jour. On nous dit : « Vous avez internet ! » sauf que je ne descends pas l'ordinateur à l'audience. Et, à l'audience, quand une nullité est soulevée au dernier moment [...], on ne va pas dire : « Excusez-moi ! Je n'ai pas le code à jour. Je vais remonter dans mon bureau pour consulter l'intranet. » On fait avec les moyens du bord. On emprunte le code d'un collègue, qui aura le plus récent, pour descendre à l'audience. Très sincèrement, cela impacte notre façon de travailler. On reste motivé. On aime notre profession et on fait comme on peut, avec les moyens du bord. Mais cela a une incidence réelle. » (prov-G, magistrat du parquet, mineurs - 2010)

Cette situation n'est pas sans effet sur la perception par les magistrats de la qualité de leur travail et de leurs conditions d'exercice professionnel :

« Ça joue vraiment sur nos conditions de travail parce qu'on a l'impression, très honnêtement, de ne pas faire notre travail correctement. Quand j'entends des familles dire qu'elles sont prêtes à payer

¹⁵³ En 2016, les saisies représentent 521 millions d'euros. Mais seulement 20 % sont saisis définitivement. Cf. « Saisies. La justice frappe au portefeuille », *L'Express*, 19 avril 2017, p. 54.

pour que je trouve la solution, ça me met mal à l'aise [...] C'est un sentiment d'inachevé qui est assez désagréable. » (prov-G, magistrat du parquet, mineurs - 2010)

Les manques de budget n'affectent pas seulement l'exercice de la justice et la manière dont celle-ci est rendue. Ils affectent aussi l'engagement dans le travail des magistrats et greffiers.

Conclusion – Reconcentration et intériorisation progressive des contraintes gestionnaires

Ce chapitre a avancé trois explications complémentaires pour comprendre le ressenti des acteurs judiciaires quant aux efforts réels de rationalisation et au renforcement des contraintes budgétaires à partir de la LOLF et surtout de la RGPP. En dépit de la hausse du budget de la mission Justice depuis les années 1970, plusieurs choix politiques dans l'allocation interne des moyens contraignent l'activité judiciaire, tout en limitant l'augmentation du budget effectivement à disposition des services judiciaires : l'arbitrage en faveur de l'administration pénitentiaire ; l'ajout de missions supplémentaires jusqu'en 2016 qui amplifie l'augmentation du contentieux ; la généralisation de certains frais de justice qui contraignent les dépenses de fonctionnement, d'équipement et d'investissement et pèsent sur les conditions de travail des personnels. Le souci de contenir les dépenses accentue le contrôle exercé par la Chancellerie et les cours d'appel. Il débouche sur une reconcentration accrue des pratiques et dispositifs budgétaires, en contradiction avec l'esprit de la LOLF supposé renforcer l'autonomie des gestionnaires localement. Les mécanismes d'*accountability* budgétaire à tous les niveaux instaurent une forte hétéronomie de contrôle, notamment sur des postes, comme les frais de justice, qui affectent l'activité et donc l'autonomie juridictionnelle.

Depuis 2001, l'ensemble des personnels à tous les niveaux sont sensibilisés aux coûts, que ce soit en termes de ressources en personnel, moyen ou temps disponible. Ce principe longtemps étranger à l'institution judiciaire et qui oriente désormais l'action des professionnels, les incite à adapter les politiques judiciaires locales, l'organisation du travail, leurs pratiques professionnelles et leurs décisions pour maintenir leur activité à moyens constants, voire réduits. Les changements des pratiques et de l'organisation sont plus marqués au pénal et pour certains contentieux civils de masse comme aux affaires familiales. Les chefs de juridiction, directeurs de greffe et professionnels occupant des postes de responsabilité sont aussi dans l'ensemble plus sensibles à cet impératif de « bonne gestion budgétaire ». Certains chefs de cour et directeur de Services Administratifs Régionaux se sont même réappropriés l'autonomie gestionnaire comme une prérogative au service de l'indépendance de la justice. L'*accountability* accrue et l'incitation à une plus grande attention aux coûts modifient les contenus et conceptions des métiers, et à terme les identités professionnelles des magistrats et fonctionnaires de justice. Les professionnels du droit, et pas seulement les responsables de juridiction, intériorisent en effet progressivement des principes gestionnaires auparavant hétéronomes et qui deviennent des normes à part entière de l'activité judiciaire.

Les chapitres 5 et 6 étudient **les démarches ISO 9001 et le *lean management***. Ces deux instruments issus du secteur privé se focalisent sur les processus et mécanismes concrets à travers lesquels ces instruments ont été transférés dans le public. Ils se centrent sur la manière dont s'articulent les transferts et la fabrique des politiques publiques, en soulignant les rapports entre les acteurs impliqués dans un tel transfert, et le rôle qu'y jouent les consultants et cabinets de conseil.

Dès les années 1990, chefs de juridiction ou de service, directeurs de greffe ont repensé l'organisation des services de leur juridiction lorsque certains d'entre eux étaient engorgés. Les

premières expériences ISO 9001 dans la justice au début des années 2000 s'inscrivent dans un contexte où prévaut la volonté d'attester la qualité de l'organisation, et de renforcer sa légitimité, et où cette approche est très en vue dans les répertoires managériaux. A la fin de cette décennie, la Direction Générale de la Modernisation de l'Etat (DGME) en partenariat avec la Direction des Services Judiciaires ont développé un programme de changement de l'organisation du travail fondé sur le management des processus.

Dans *le management de la qualité*, dont les normes ISO 9001 sont emblématiques, l'évaluation de la qualité porte sur les organisations et non sur les produits ; elle est orientée vers la satisfaction des clients internes et externes dans une perspective d'amélioration continue, adossée à des outils d'évaluation multiformes. Le *management des processus* consiste à réexaminer les parcours et modes de traitement des dossiers, afin de réduire les délais et les coûts ; le *lean management* incarne un « nouvel idéal organisationnel de la fluidité » (Segrestin, 2004, p. 215). Avec le *reengineering* (Hammer et Champy, 2000 [1993]), « fini la structure fonctionnelle en silos. Place à l'entreprise transversale [...] Pour réaliser des gains de performance en diminuant les coûts et les délais tout en augmentant la qualité, il faut repenser l'organisation dans sa globalité, et non plus se contenter d'améliorer localement la productivité de tel ou tel service » (Bruno et Didier, 2013, p. 47). Initialement distinctes malgré leur important degré de formalisation, ces deux démarches se sont rapprochées par l'intégration de l'analyse des processus et la focalisation sur les flux d'activités ayant de la valeur pour le client par la première, et du principe d'amélioration continue par la seconde. Pour D. Segrestin (2004, p. 55), les normes ISO 9000, parce que ce sont « des normes de procédures, et non pas des injonctions substantielles », limiteraient l'implication subjective des personnels, « tout en leur laissant des marges d'intervention », ce qui faciliterait leur réappropriation. Par contraste, le flou des critères d'évaluation et la forte implication subjective qu'impliquent les groupes de travail d'identification et surtout de résolution des problèmes, complexifierait la réappropriation du management par les processus.

Chapitre 5 - Un changement sous contrôle. Normes ISO 9001 et certification dans la justice

Les normes ISO 9000¹⁵⁴ relatives aux systèmes de management de la qualité sont un instrument emblématique de l'introduction d'une logique gestionnaire dans la justice. La certification vise à garantir la qualité de l'organisation interne et des processus mis en œuvre pour effectuer un service ou produire un bien (ici traiter un dossier), compte tenu des moyens disponibles, des exigences de la réglementation et des « attentes des clients », à identifier (Noordegraaf, 2015, p. 103 ; Bovaird et Löffler, 2009)¹⁵⁵. Avec l'appui de consultants, la démarche consiste dans la mise à plat, la formalisation et éventuellement la redéfinition des processus de production, afin d'en rendre la gestion plus rationnelle et cohérente. Elle nécessite la définition d'objectifs, assortis d'indicateurs chiffrés. Surtout, elle implique de rendre l'organisation auditable (Power, 1997). Le management par la qualité est « une méthode (ou modèle) destinée à mesurer la différence entre les exigences (normes) et les résultats, un programme de changement destiné à réduire l'écart » éventuellement constaté (Depré, 2008, p. 47).

De telles démarches ont été entreprises en France dans les directions juridiques de certaines grandes entreprises dès le milieu des années 1990¹⁵⁶, dans les cabinets d'avocats depuis la fin des années 1990 (Dufour, 1999), au parquet général près la Cour des comptes en 2002, dans les greffes des principaux tribunaux de commerce à Toulouse début 2004, à Paris en juillet 2004 et à Lyon en juillet 2006¹⁵⁷. Dans la justice judiciaire, la Chambre sociale de la cour d'appel de Montpellier a réfléchi en 2000 à la pertinence et à l'opportunité de mettre en place une démarche qualité ; le processus n'a pas abouti suite au refus de la Chancellerie de financer le coût de la certification. Au sein du ministère de la Justice, le bureau des officiers ministériels de la Direction des Affaires Civiles et du Sceau (DACCS) a obtenu la certification en mars 2006 et un autre bureau de la même direction, celui du Sceau, s'est engagé dans cette voie, tandis qu'un groupe de travail destiné à réfléchir aux modalités de transposition de ces procédures dans les juridictions a été institué en 2005 auprès du Directeur des Services Judiciaires. Ce groupe a réfléchi à la mise en place d'un protocole d'accueil dans les juridictions, en s'inspirant de la démarche qualité. Dans le cadre de la RGPP, en 2009, c'est finalement le programme « Lean DSJ », qui relève du management par les processus, qui a été mis en œuvre en juridiction (cf. chapitre suivant).

La recherche a porté sur trois études de cas : au greffe d'un grand tribunal de commerce et dans les bureaux de la DACCS (cf. encadré 6). Étudier simultanément ces trois cas se révélait d'autant plus intéressant que le bureau des officiers ministériels est entre autres chargé des nominations des greffiers des tribunaux de commerce et permet d'éprouver l'hypothèse de transferts

¹⁵⁴ La norme ISO 9000 spécifie le vocabulaire des systèmes de management de la qualité et en décrit les principes essentiels, tandis que la norme ISO 9001 version 2000 est une norme de spécifications. Cette dernière consiste dans la rédaction de documents (manuel de qualité, procédures générales qui s'accompagnent souvent d'instructions de travail, de tableaux et schémas). Les deux premières versions datent de 1987 et 1994.

¹⁵⁵ Dans le cas de l'institution judiciaire, l'objectif est de « proposer un système qualité réaliste, tenant compte des difficultés rencontrées aujourd'hui par les juridictions (inflation du contentieux, pénurie de moyens matériels, insuffisance de personnels) » (Fortier, 2002, p. 203).

¹⁵⁶ Dès 1995, la direction juridique de Thomson multimédia est certifiée ISO 9001 (Vareilles-Sommières, 1998).

¹⁵⁷ Les greffes des tribunaux de commerce ont été certifiés à Toulouse début 2004, à Paris en juillet 2004 et à Lyon en juillet 2006 ; le tribunal de commerce de Lyon y a été certifié la même année ; celui de Paris l'a été fin 2009.

d'expériences entre institutions en matière d'innovations. Puisque cette expérimentation n'a pas débouché dans la justice judiciaire, je présenterai seulement le cas du premier bureau de la DACS certifié. Deux raisons motivent ce choix : ce chapitre montre que les enjeux d'efficience et d'efficacité ne sont pas seulement prégnants en juridiction, mais qu'ils concernent aussi la Chancellerie elle-même ; de plus, ce chapitre vise à comparer les dynamiques de changement à l'œuvre dans le cadre du management par la qualité et par les processus.

Encadré 6 – Le protocole d'enquête

La recherche a consisté dans l'analyse de trois démarches qualité menées au greffe d'un grand tribunal de commerce (ensuite appelé GTC) et dans deux bureaux de la DACS comparés selon la logique des systèmes très différents (Przeworski et Teune, 1970). Dans cette démarche comparative, il s'agit de faire abstraction des différences, afin de mettre en évidence les points communs et de les expliquer.

Ces structures se différencient par leur taille (270 personnes dans un cas, 13 et 7 dans les services de la Chancellerie), par leur statut (une société civile professionnelle, c'est-à-dire une entreprise autonome dans son organisation sous réserve du respect de la réglementation d'un côté, et des services de l'administration de l'autre) ainsi que par leur fonction (accueil du public en vis-à-vis et multiplicité des tâches à réaliser dans le premier cas, tandis qu'une seule fonction correspondant à l'essentiel de l'activité du bureau est concernée de l'autre). Mais elles ont en commun d'assurer une mission de service public dans une situation de monopole.

Outre l'étude de sources écrites (documentation liée à la démarche qualité notamment, bulletins des différentes professions juridiques), l'enquête repose principalement sur des observations du travail quotidien et des entretiens semi-directifs réalisés avec les différents acteurs concernés, à tous les niveaux hiérarchiques : responsables qualité, chefs de bureau ou de service, consultants impliqués, agents traitant les dossiers, chargée de communication du GTC et des membres de la direction - greffier associé, directeur et chef de cabinet d'administration centrale. L'essentiel des entretiens, orientés sur les exemples concrets, a porté sur les modalités pratiques de mise en œuvre de la démarche qualité, ses effets, sur l'activité quotidienne du bureau, la composition des dossiers et leur mode de traitement à partir de cas en cours d'examen, de manière à associer l'analyse des discours, des pratiques et des dispositifs concrets, l'étude du travail de conception et d'élaboration de nouveaux instruments d'action et d'évaluation. La cheffe de bureau ayant choisi les agents que je rencontrais, je n'ai sans doute pas discuté avec les plus critiques. Cette recherche a concilié une perspective de type micro (étude empirique approfondie de certains dispositifs et des acteurs impliqués) et macro (réflexion sur les enjeux sociaux, professionnels et politiques de telles dynamiques d'innovation et de rationalisation).

Un double questionnement théorique et empirique, est au fondement de cette enquête. Il n'est pas rare que les démarches qualité soient considérées comme relevant davantage de la façade et d'un simple affichage que de changements en profondeur. Pour D. Segrestin (2004) en revanche, parmi « les chantiers du manager », la démarche qualité et l'analyse des processus compteraient parmi les plus stimulants en raison de leur souplesse et de leur capacité à être réappropriés par les acteurs. Qu'en est-il réellement ? Comment expliquer le recours à cet instrument pour légitimer une politique publique ? À quels enjeux répond l'engagement d'une démarche de certification ? Quelles en sont les répercussions sur l'organisation du travail et sur les mécanismes de coordination avec les autres professionnels du droit ? Je me suis efforcée d'adopter une posture agnostique et non normative. Il s'est agi de déconstruire sociologiquement le choix de s'inscrire dans une démarche qualité – en s'intéressant aux conditions politiques et sociales dans lesquelles elle intervient, aux acteurs qui la promeuvent, aux enjeux pour ces derniers, aux outils par lesquels cette technique se

décline, à ses effets (y compris non voulus ou non perçus *a priori*), aux ressources et aux contraintes que la certification crée.

Le contexte dans lequel s'inscrit le choix d'engager une démarche qualité dans le bureau chargé des OPM met en exergue les enjeux de légitimation et de recherche d'efficacité et d'efficacités qui y sont associés pour le ministère de la Justice, la direction et les personnels concernés. Étudiant la manière dont les objectifs en matière de délais de traitement des dossiers ont été fixés, je montre ensuite que ces règles, largement autoproduites, constituent à la fois des contraintes et des ressources pour les acteurs. Puis, je mets en évidence les tensions provoquées par des injonctions contradictoires et les apories de la norme dans le contexte de l'administration et de la justice.

I. Enjeux de légitimation et recherche d'efficacité

Dans l'explicitation de pratiques sociales et politiques, le risque est grand d'opérer une reconstruction *a posteriori* des motivations des différents acteurs impliqués, comme s'il s'agissait d'une stratégie mûrement réfléchie, longuement élaborée. Or, le caractère pragmatique de ce choix apparaît clairement : le directeur de la DACS le souligne avec force en entretien. Pour autant, cette décision n'est pas anodine ; elle est au contraire révélatrice de transformations majeures à l'œuvre dans l'administration et notamment celle de la justice. Elle peut se lire dans une double perspective micro et méso : en fonction du contexte propre au bureau et comme l'une des réponses de la DACS aux injonctions managériales du gouvernement. Ces deux phénomènes, d'abord autonomes, sont ensuite étroitement imbriqués. Ils permettent de comprendre pourquoi l'attention s'est particulièrement cristallisée sur la question des délais.

1. Une quête d'efficacité marquée par la réorganisation préalable du bureau en interne

La Direction des Affaires Civiles et du Sceau s'occupe principalement de rédiger les textes de loi, décrets et arrêtés en matière civile. En son sein, le bureau des officiers ministériels (OPM) et de la déontologie, qui compte début 2008 trois magistrats et dix fonctionnaires (secrétaires et administratifs), traite les demandes relatives aux nominations, changements de statut ou cessation d'activité des notaires, huissiers, greffiers, commissaires-priseurs et greffiers de tribunaux de commerce ; il assure aussi un contrôle déontologique sur les OPM en exercice. La première fonction, qui constitue l'essentiel de l'activité, comporte une dimension quantitative et qualitative, compte tenu de l'arrivée continue de dossiers et de l'analyse juridique et financière requise pour s'assurer de la viabilité de l'office, de la moralité et du sérieux du professionnel. L'activité se caractérise par une double logique d'analyse des dossiers et de rendu de décision sous la forme d'un arrêté ou d'une décision de rejet :

« On est dans *une problématique de gestion des flux*. On a à la fois des flux perpétuels, en augmentation ; un arrivage perpétuel de demandes et de dossiers, et la nécessité de faire une analyse de ces dossiers. Il ne s'agit pas simplement de les tamponner. Et le résultat de cet examen peut être un rejet de la demande, qui prend la forme de décision de rejet, susceptible d'un recours, y compris devant les tribunaux. Donc il y a une exigence de fonctionnement pur (les dossiers rentrent et ils doivent sortir) et *une exigence de qualité d'analyse des dossiers* qui est difficilement mesurable » (cheffe de bureau).

L'attention s'est d'abord portée sur le traitement des dossiers et la question des délais pour plusieurs motifs.

En 2002-2003, le bureau se trouve dans « une situation critique », caractérisée par un important allongement de la durée de traitement des dossiers : jusqu'à six mois s'écoule alors entre le moment où le courrier parvient au bureau et celui où une décision est prise à son sujet, alors qu'antérieurement, les délais étaient plutôt de l'ordre de six à sept semaines¹⁵⁸. Celle-ci intervient dans un contexte de forte hausse du nombre de dossiers traités qui passe de 650 en 2002 à 763 en 2004, soit plus de 15 % d'augmentation, alors que certains postes restent vacants. Cette situation suscite des critiques de la part des requérants et des instances représentatives nationales et départementales contre la lenteur de leur ministère de tutelle dans l'examen des demandes ; l'impact économique et financier est important pour les professionnels concernés. De plus, pour les personnels du bureau, l'accumulation des dossiers est un facteur de stress ; certains rédacteurs ressentent une forte pression, leur travail leur semblant s'apparenter au « tonneau des Danaïdes ».

En 2004, le nouveau chef de bureau réorganise le mode d'examen des dossiers avec une répartition très claire du travail selon un fonctionnement vertical et hiérarchisé. Les dossiers sont attribués, par cour d'appel¹⁵⁹ et par profession, entre les cinq rédacteurs qui effectuent la première analyse : identification et réclamation des pièces qui manquent, vérification des aspects financiers et juridiques. Ils sont ensuite remis à l'un des référents (magistrats hors chef de bureau), qui s'attachent aux « éléments les plus sensibles », comme les aspects juridiques. Puis, un parapheur comportant seulement les pièces essentielles à la compréhension du dossier (rapports du parquet, avis des chambres départementales, budgets prévisionnels, principaux tableaux financiers), est remis au chef de bureau, qui s'intéresse surtout à la viabilité des offices, aux questions de principe et aux dossiers les plus épineux. Le sous-directeur valide par sa signature les choix réalisés. Un contrôle à quatre niveaux s'exerce sur les dimensions les plus complexes :

« Au premier échelon, de faire la totalité du contrôle ; au deuxième échelon, de faire une partie assez approfondie du contrôle et au troisième échelon, de faire une analyse stratégique et au dernier échelon, de trancher sur les cas vraiment politiques » (cheffe de bureau).

Cette nouvelle organisation du travail améliore sensiblement la productivité par des changements dans les pratiques individuelles et collectives. Dès 2005, les retards sont résorbés et le bureau est en mesure de faire face à la poursuite de l'augmentation du nombre de dossiers.

2. La certification comme réponse à la recherche de légitimation et d'efficience

De son côté, le ministre de la Justice et les directeurs sont soumis à différentes injonctions managériales. À l'instar de ces prédécesseurs, le Premier ministre D. de Villepin affiche sa détermination à rendre l'administration française plus efficiente ; le ministre de la Justice P. Clément reprend cette préoccupation à son compte et la répercute sur ses principaux collaborateurs :

« C'était d'abord la volonté du garde des Sceaux, de faire en sorte que *l'administration soit performante...* Le garde des Sceaux avait souhaité *qu'on s'interroge sur notre organisation, notre fonctionnement [...]* Nous avons travaillé sur cette question générale : prendre les décisions plus rapidement..., tout en maintenant un niveau de qualité élevé... Puis on s'est dit : on pourrait franchir une étape supplémentaire, obtenir la certification [...] *La question ne se posait pas d'abord de savoir si on allait..., si on allait se faire ISOter si je puis dire.* » (direction DACS)

¹⁵⁸ Il n'existe alors pas de statistiques en matière de délai ; mais certains agents réalisent des estimations.

¹⁵⁹ Les cours d'appel interviennent, car un notaire ou un huissier qui souhaite être nommé dans un office, partir à la retraite ou acheter des parts de société dépose un dossier auprès de ses autorités professionnelles locales, qui le transmettent au parquet du tribunal de grande instance rattaché à une cour d'appel, qui l'envoie à la Chancellerie. La transmission de la réponse suit le même trajet.

La politique de modernisation de la justice, qui modifiait « les méthodes et le fonctionnement de l'institution sans pour autant en bouleverser les fondements principaux » (Dumoulin et Delpuch, 1997, p. 128), fait place à un tournant managérial à partir des années 1990. Une distinction est alors établie entre la justice comme institution et valeur (non négociable), et la justice comme service public, susceptibles d'être réformés à l'instar des autres administrations, pour être adaptés aux besoins des justiciables. L'attention est portée aux facteurs internes expliquant l'absence de changements organisationnels en juridiction et à la Chancellerie :

« Ce sont des débats qui sont très présents dans le domaine de la justice, y compris en juridiction : comment adapter la qualité à une activité juridictionnelle dans les tribunaux ? *Comment faire la part des choses entre la gestion sur laquelle on doit pouvoir avoir des exigences de maîtrise et de contrôle et puis l'activité juridictionnelle qui n'en relève pas ?* Je pense que le ministère devait vouloir aussi être leader sur ces questionnements... au sein de sa propre administration. » (magistrate, cheffe de bureau)

Différentes voies, de statuts très divers, sont explorées au niveau des juridictions et de l'administration centrale afin d'améliorer la gestion des tribunaux, d'adapter les outils de travail et les procédures pour gagner en productivité (cf. chapitre 2). La démarche qualité n'est donc qu'un instrument parmi d'autres dans la quête d'amélioration de l'efficacité que poursuit la Chancellerie. Le management par la qualité répond à ce souci d'efficacité et de meilleur accueil des usagers, avec l'élaboration d'indicateurs de performance et de dispositifs de suivi de l'activité. De plus, différents professionnels du droit (cabinets d'avocats, greffes de tribunal de commerce, etc.) et des institutions publiques liées au secteur de la justice (parquet de la Cour des comptes, Caisse des dépôts et consignations, ...) sont engagés dans une telle démarche.

De la part du ministère de la Justice, une double volonté transparaît au travers du recours à la certification. L'un des enjeux est de présenter la justice comme un ministère pionnier au sein de l'administration. Le ministre P. Clément le souligne dans le discours qu'il prononce lors de la remise du certificat au bureau de la DACS en mai 2006 :

« La certification est une orientation désormais classique dans le secteur privé. Elle est *très innovante dans l'administration* [...] Le ministère de la Justice est, je le rappelle, *l'une des toutes premières administrations centrales* à voir l'une de ses activités certifiée [...] C'est le] signe que *la modernisation de la justice* n'est pas un vain mot, mais qu'elle est en marche. »

Cette volonté s'inscrit dans une stratégie de distinction vis-à-vis des autres minist(è)res. S'y ajoute le souci de lutter contre trois images négatives, associées à la justice et à l'administration. Contrairement à son supposé archaïsme, c'est le visage d'une justice à la pointe de la modernité qui est mise en valeur ; le discours insiste sur la forte réduction des délais, « de cinq mois à cinq à sept semaines en moyenne », dans ce bureau « traditionnellement critiqué pour sa lenteur » ; contre son caractère distant lié à la complexité du mode de fonctionnement administratif ou judiciaire, il est fait état de l'attention aux attentes des citoyens :

« La modernisation de l'institution judiciaire, c'est l'une des conditions d'une amélioration du lien entre notre justice et nos concitoyens. Ceux-ci ressentent en effet trop souvent le *service public de la justice comme inefficace et distant*. Face à ce constat, *parfois injuste*, il faut trouver des outils permettant d'améliorer le service rendu aux justiciables et d'augmenter ainsi la confiance portée en notre institution. » (même discours)

Le ministre souligne à quel point la quête d'efficacité et d'efficacité, et la légitimité de la justice sont étroitement liées. Il témoigne aussi de la recherche d'instruments permettant de valoriser le travail réalisé par l'administration auprès des citoyens et justiciables. On comprend dès lors que les efforts portent sur les services directement en lien avec les usagers en juridiction ou dans l'administration centrale. La certification apparaît précisément, aux yeux des acteurs, comme un

instrument susceptible d'assurer une mise en visibilité des démarches d'amélioration des performances réalisées en interne, parfois peu perceptibles par les usagers.

Le directeur de la DACS est sensible à cette double préoccupation de modernité et d'efficacité :

« C'est à la fois une question de fond et une question d'image. On avait un directeur à l'époque très mobilisé sur l'image de sa direction : l'idée d'être moderne, d'être efficace, d'être dynamique ! »
(cheffe de bureau)

De plus, en se montrant « exemplaire », la direction attend un effet d'entraînement auprès des professionnels de justice dont la DACS exerce la tutelle.

Deux facteurs supplémentaires expliquent le choix du bureau des OPM au sein de la DACS. D'une part, c'est l'un des rares bureaux qui gère des dossiers en lien avec des professionnels du droit. Selon les arguments avancés par le directeur et son cabinet, son activité administrative, qui repose sur une logique de flux, se prête aisément à une analyse en termes de processus, d'*inputs* et d'*outputs* ; elle paraît plus conciliable avec la mise en place d'objectifs et d'indicateurs chiffrés que le travail législatif, jugé plus qualitatif. Cette même logique a prévalu dans le choix du deuxième bureau certifié en février 2009. Cette justification illustre de manière exemplaire le mouvement graduel de désépécification des activités judiciaires et juridiques selon les caractéristiques des tâches concernées, en fonction d'un gradient opposant deux polarités : juridique (la manipulation du droit serait de l'ordre du qualitatif et ne relèverait pas d'une approche gestionnaire) *versus* administratif, avec l'idée que la dimension organisationnelle est susceptible d'être appréhendée avec d'autres outils et en fonction d'autres valeurs que celles des juristes. La prégnance d'une telle dichotomie s'explique par le fait que tous ceux qui détiennent des postes de responsabilité au sein du ministère de la Justice (à l'exception éventuelle du garde des Sceaux) sont des professionnels du droit, et presque tous des magistrats de l'ordre judiciaire ou administratif. Leur ethos professionnel se caractérise par une valorisation de la spécificité du droit et de l'importance de dire le droit (Bourdieu, 1986a), qui ne saurait être considérée sur le même plan que l'étude d'un dossier de nomination, malgré la dimension juridique que cet examen comporte. Cette hiérarchie des valeurs est très perceptible. Le contraste n'en est que plus frappant avec le consultant impliqué dans l'accompagnement du deuxième bureau qui, à l'instar des organismes de certification, est engagé explicitement dans une démarche de désépécification, puisqu'il revendique la possibilité de « mettre sous certification » n'importe quelle activité, publique ou privée, juridique ou non, quel que soit son niveau de complexité et le flou de ses contours.

D'autre part, et peut-être surtout, l'organisation de ce bureau vient d'être entièrement remaniée par son responsable permettant de réduire sensiblement la durée de traitement et de faire face avec moins de personnel à l'augmentation du nombre de dossiers reçus et de leur complexité. L'obtention de la certification ne fait aucun doute. De plus, une mise en œuvre rapide peut être envisagée, avec une visibilité en moins d'un an. Enfin, il est possible d'anticiper la diffusion d'une belle histoire en termes de réduction des délais de traitement, avec des chiffres qui marquent les esprits. Le fait que le choix se soit porté sur ce bureau (et non pas sur un service dont la situation n'avait pas été redressée, comme ce sera le cas pour le deuxième) renforce l'idée que c'est principalement un enjeu d'image et de légitimation qui est à l'œuvre, et qui met en valeur l'amélioration préalable de l'efficience et de l'efficacité. A l'exception majeure de la quantification et du tableau de bord, des modifications marginales seront apportées à l'organisation du travail dans le cadre de la démarche ISO.

« Prouver », « démontrer », « montrer », « faire constater » les efforts entrepris pour garantir et améliorer la qualité du travail effectué reviennent comme un leitmotiv dans les entretiens avec les

responsables et la hiérarchie. Le communiqué de presse du ministère de la Justice diffusé suite à la remise de la certification le 23 mai 2006 le souligne aussi :

« la certification selon la norme internationale ISO 9001 : 2000 a pour objectif d'*attester de l'efficacité d'une organisation* sur l'ensemble de son mode de fonctionnement tout en prenant en compte l'évolution de ses besoins en matière d'exigence de la qualité [...] C'est *la reconnaissance*, par un organisme de certification *indépendant* selon une *norme internationale*, que l'établissement démontre qu'une organisation et des moyens ont été mis en place pour identifier les besoins des bénéficiaires de ses activités, pour mesurer et analyser les résultats obtenus. »¹⁶⁰

La certification, qui repose sur un label international et indépendant, est mobilisée comme un dispositif de preuve de l'efficacité d'une administration. L'intervention de tiers – consultant aidant à la mise en œuvre de la démarche et auditeur pour la certification – est conçue comme garante de l'effectivité et de la pertinence des orientations adoptées. L'importance accordée à la « labellisation » dans les changements à l'œuvre à la Chancellerie s'exprime avec force dans le discours du garde des Sceaux, en référence au projet QUALI Marianne d'accueil des usagers dans les tribunaux et d'expérimentation éventuelle dans le traitement des dossiers en juridiction (projet QUALI Justice) :

« La version actuelle de la Charte Marianne est en cours d'évolution, *afin de s'adapter aux exigences et attentes des usagers*, de tenir compte des nouvelles technologies et des nouveaux modes d'accès aux services publics, *d'afficher des engagements sur les prestations rendues, et de bénéficier d'une reconnaissance externe, fondée sur un système de label ou de certification délivré par un organisme indépendant*. [...] J'ai souhaité que soit étudiée la possibilité d'expérimenter une démarche QUALI JUSTICE dans les juridictions de l'ordre judiciaire. Compte tenu de la spécificité de leur mission, [...] *il pourrait être intéressant d'élaborer un référentiel qui leur soit propre, susceptible de déboucher sur une labellisation*. »

La procédure de certification ISO 9001 est perçue comme un instrument susceptible d'améliorer les performances des services, et de renforcer la légitimation de l'institution judiciaire ; d'attester la qualité de l'organisation du travail et de diffuser une image plus moderne auprès de ses partenaires et usagers.

II. Des règles autoproduites et peu contraignantes ?

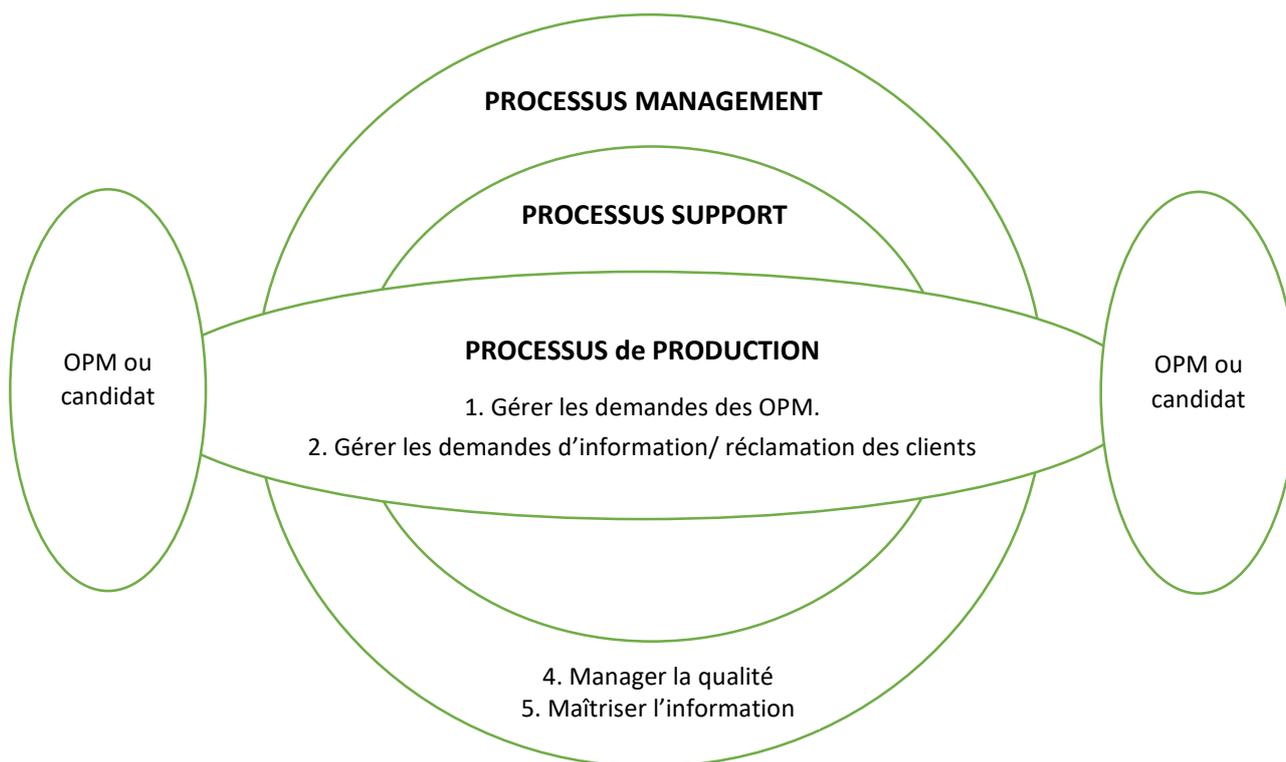
La mise en œuvre de la démarche qualité au sein du bureau comporte deux principales étapes. Un premier temps consiste dans la mise à plat et la formalisation du travail sous forme de processus. Il s'agit de caractériser de manière très concrète les activités et l'ensemble des processus de management (gestion des ressources humaines et matérielles), en explicitant les objectifs ou résultats à atteindre, en définissant les entrées (ou éléments déclencheurs) et les sorties (produits ou services rendus), et toutes les étapes : le « qui fait quoi ». L'analyse du fonctionnement effectif de l'organisation donne une vision globale de l'activité, tout en mettant en évidence les phénomènes d'interdépendance ; elle permet de s'assurer que des objectifs ont bien été identifiés en matière d'efficience, d'efficacité et de niveau de satisfaction et d'explicitation des règles de fonctionnement communes, formalisées par une procédure ; elle peut également conduire à introduire des changements destinés à améliorer l'organisation du travail. Dans un deuxième temps, après avoir identifié les clients et leurs attentes, et pris conscience de l'existence d'une relation de type fournisseurs-clients, y compris en interne, des indicateurs chiffrés sont mis en place pour s'assurer à moyen terme de l'atteinte ou non des objectifs fixés en matière de délais, de limitation du nombre

¹⁶⁰ Expressions soulignées par nos soins.

d'erreurs, etc. Ils permettent de comprendre les raisons d'un éventuel décalage entre objectifs et résultats, selon le fameux principe d'« amélioration continue » défendu par la norme.

Dans ce bureau, cinq processus sont identifiés et formalisés selon un schéma simple, similaire à des planètes. Les deux processus de production se situent au cœur de l'organisation : 1) Gérer les demandes des OPM ; 2) Gérer les demandes d'information et de réclamation des clients. Le processus support (3) consiste à pourvoir aux besoins en ressources. Les deux derniers processus concernent le management et la communication : 4) Manager la qualité et 5) Maîtriser l'information (cf. schéma 5).

Schéma 5 - La formalisation de l'organisation du bureau en cinq processus



Source : manuel qualité du bureau¹⁶¹

Comme la réorganisation du service est antérieure à la mise en œuvre d'une démarche de certification, qui vient plutôt valider la pertinence des changements réalisés, les modifications apportées aux pratiques de travail restent modestes : le principal changement a porté sur la formalisation et l'amélioration de la communication avec les professionnels ; par exemple, l'enregistrement informatique des dossiers (à l'entrée et à la sortie) s'accompagne désormais de l'envoi d'un courrier au demandant : accusé de réception qui précise le délai moyen de traitement ; notification de la décision. L'essentiel des efforts s'articule autour de la mesure et de la maîtrise des délais de nomination, leitmotiv dans le discours des acteurs. C'est ce qui compte le plus pour les professionnels et c'est la dimension la plus visible du travail effectué par le bureau et par la Direction à leur égard. S'y joue donc la légitimité du ministère.

Après avoir présenté les instruments et indicateurs choisis par le bureau, je montre que les objectifs définis dans le cadre de la démarche qualité sont largement autoproduits malgré leur

¹⁶¹ Le manuel qualité du GTC mentionné l'interdiction de reproduire des extraits ou figures. C'est pourquoi aucun n'est présenté ici.

validation par les professionnels, et que les règles formulées constituent à la fois des ressources et des contraintes.

1. L'introduction de la mesure

La systématique de la mesure, exigence de la norme ISO 9001, est introduite par la démarche qualité. Avant son initiation, « des outils très, très light de suivi de l'activité » selon l'expression de l'ancien responsable qualité, qui n'est pas magistrat, sont mis en place en 2004. Ils comprennent le nombre mensuel des dossiers reçus et des arrêtés pris, les délais moyens de traitement, que chaque rédacteur calcule. Ces premières données, imparfaites, offrent un premier « retour d'information sur l'activité elle-même » ; elles permettent d'estimer les délais de traitement. De plus, pour faire face à la masse de travail, certains rédacteurs comptent, de leur propre initiative, le nombre de dossiers parvenus, en instance de traitement et achevés par mois et dans l'année. L'une d'eux remplit scrupuleusement dans un cahier un tableau qu'elle a conçu et qui comporte la référence des dossiers traités, la date de leur réception, les pièces complémentaires sollicitées avec les dates de demande et du retour, etc. qui lui permettent de « savoir où elle en est » et de mieux gérer le volume de travail. Mais sauf exception,

« [Les délais] n'étaient pas mesurés exactement ; c'était pifométriquement ; c'était à l'impression générale, confirmée par les traitements des dossiers. Ce qu'on voyait en gros, c'est que la plupart des dossiers qui étaient arrivés chez nous avec le tampon du secrétariat d'une date, ne ressortaient pas avant six mois plus tard, c'était empirique [...] Les rédacteurs sont très souvent préoccupés de savoir comment maîtriser leurs dossiers à eux, d'avoir une idée de leurs délais, de leurs stocks. Donc on avait déjà un ou deux rédacteurs qui mesuraient eux-mêmes leurs délais, qui enregistraient les dossiers qu'ils avaient reçus. Cela leur permettait... de contrôler un peu leur activité, de pas trop avoir l'impression qu'ils avaient 30 dossiers en cours dans leurs armoires sans savoir où ils en étaient. » (cheffe de bureau)

L'estimation des délais de traitement ne répond donc pas seulement à un souci de rendre des comptes à la hiérarchie destinée à prévenir toute nouvelle et forte augmentation des délais ou à montrer l'ampleur des efforts réalisés par le bureau, mais aussi à une volonté de maîtrise des stocks et du stress de la part de certains membres du personnel.

Dans le cadre de la démarche ISO, le traitement des dossiers a été décomposé, selon leur succession chronologique, en séquences d'activités prises en charge par un seul individu identifié pour les tâches réalisées au sein du bureau – de la réception du courrier jusqu'à la validation de la décision par la cheffe de bureau. Le temps de travail consacré à chacune d'elles par chaque personne est comptabilisé. Le délai de traitement pris en compte correspond à la somme de ces durées relatives au seul travail relevant de la responsabilité du bureau, déduction faite des délais nécessaires à l'obtention de pièces complémentaires et de ceux qui incombent aux textes réglementaires ou aux autres acteurs de la procédure qui ne sont pas certifiés, qu'il s'agisse des requérants, des niveaux hiérarchiques jusqu'au cabinet, puis au *Journal Officiel*.

Chaque processus est associé à un tableau de suivi et à un tableau de bord alimentés chacun par des indicateurs d'activité. Ceci permet d'assurer un « vrai suivi de l'activité » selon l'ancien responsable qualité et la cheffe de bureau. L'un de ces tableaux comporte le nombre de demandes d'informations et celui de recours gracieux et contentieux, accompagnés des indicateurs respectifs suivants : les délais de réponse à ces demandes d'information (entre deux et quatre semaines) ; la confirmation par la juridiction administrative de la décision, et non pas le nombre de recours, qui dépend d'autres facteurs, avec comme objectif pas plus de 5 % de recours donnant raison au requérant. La réponse aux questions posées par téléphone ou courrier électronique fait l'objet

d'indicateurs, car elle constitue une charge de travail assez lourde, correspondant à une à deux heures chaque jour, qu'il s'agissait de prendre en compte.

Le principal tableau (cf. encadré 7), rempli au fur et à mesure par chacun des acteurs, fournit aussi les délais moyens sur l'année : pour l'ensemble du bureau, par type de dossier (profession ou décision rendue), par catégorie de personnels (rédacteurs, magistrats référents ou chefs de bureau). Il permet également d'obtenir des indicateurs relatifs au nombre de dossiers reçus et traités, de décisions rendues (décrets ou décisions de rejet), de dossiers traités « hors délais », d'erreurs éventuellement commises et rectifiées, etc. En 2007, le délai moyen de traitement par les rédacteurs est de trois semaines, par les magistrats référents de deux semaines et par la cheffe de bureau une semaine, tandis que le sous-directeur signe les arrêtés ou décisions de refus le plus souvent le jour même. Le délai moyen se situe donc entre 5 et 6 semaines¹⁶².

Encadré 7 - Le tableau central du bureau, « un apport formidable à la vie du bureau ! »

Le principal tableau, décrit par la responsable comme « notre réalisation centrale », est un tableau Excel, sur lequel les dossiers sont enregistrés au fur et à mesure de leur arrivée. Le tableau est ensuite complété, « en suivant chronologiquement la vie du bureau ». La secrétaire leur attribue un numéro d'enregistrement, en partant de un en début d'année civile. Une autre colonne indique, par une lettre, le rédacteur auquel le dossier est attribué selon la répartition par cour d'appel et par profession qui structure l'organisation du bureau. Sont ensuite mentionnés :

*le nom des cédants (par exemple, celui du notaire qui souhaite céder son office), éventuellement le numéro correspondant au dossier dans l'application Prosper qui ne concerne que les notaires, la situation juridique de l'office (un officier individuel, une Société Civile Professionnelle, ...), la cour concernée, la profession (commissaire-priseur, etc.), le type de demande (nomination, retrait, transformation, ...);

*des données temporelles : la date de réception au bureau, puis de transmission au rédacteur; des cases optionnelles liées aux demandes de pièces manquantes avec la date à laquelle les pièces sont demandées et sont reçues – ces délais étant ensuite déduits pour calculer le délai de traitement du bureau; la date de transmission au magistrat référent et celle à laquelle celui-ci traite le dossier; la date de transfert au chef de bureau; de transmission au sous-directeur, de réception de l'arrêté signé par ce dernier, puis d'envoi au cabinet du ministre; la date de publication au *Journal officiel*...

* En cas d'erreurs dans le *Journal officiel*, une colonne spécifie le type d'erreurs et les délais liés à leur correction, imputés au bureau si les erreurs sont de son fait. Enfin, le travail de classement réalisé par le secrétariat est noté.

« Par exemple, ce dossier a été reçu par le rédacteur le 4 janvier. Il ne l'a traité que le 5 février. Donc là, on prend un mois dans les dents ! En revanche, il a demandé des pièces et il les a reçues le lendemain, donc il y a une seule journée qui est déduite. Il fait passer le dossier au référent le 8 février. C'est un arrêté. Donc le délai de production est de 34 jours. Vous avez ensuite le même esprit pour les magistrats référents, puis pour ce qui me concerne [...] Ce tableau est drôlement utile ! Le tableau d'indicateurs qui correspond [à ce tableau central] nous calcule à ce jour, sur l'ensemble des dossiers arrivés, les délais par dossier. On a rempli 726 arrêtés à ce jour, 3 décisions de rejet, 7 erreurs matérielles, toutes dues à nous et pas au JO... Cela a été un apport formidable à la vie du bureau ! » (cheffe de bureau)

Associant indicateurs d'activité et de productivité, ce tableau permet à la responsable d'avoir une vue d'ensemble sur le travail réalisé dans le bureau.

¹⁶² Car les dossiers parvenus en novembre et en décembre n'avaient pas encore tous été traités.

Les indicateurs d'activité et de productivité individuelle et collective correspondent aussi, pour certains d'entre eux, à des indicateurs de performance, au sens où ils permettent d'établir l'atteinte ou non des objectifs définis dans la démarche qualité. En outre, ils sont exemplaires de la tendance actuelle à considérer l'augmentation de la productivité comme « la » solution aux problèmes de délais de traitement des dossiers, dans un contexte caractérisé par la volonté de ne pas augmenter, voire de réduire les effectifs de la fonction publique. Ils vont toutefois de pair avec une réflexion sur les critères rendant compte de la qualité d'une décision. La mise en chiffres de l'activité, par les synthèses et les raccourcis qu'elle opère, met en valeur l'ampleur des changements introduits :

« À un moment, dans la direction, il y a eu un slogan, comme quoi les délais étaient passés de 5 mois à 5 semaines !! Mais c'était totalement empirique !! Ce qu'a permis ISO, c'est la mesure !! [...] La mesure a confirmé ces délais. » (cheffe de bureau)

Ce chiffre, mis en avant par le garde des Sceaux dans ses discours et communiqués de presse, est important à plusieurs titres. D'une part, il est confirmé *a posteriori* par les outils de mesure mis en place. Grâce à cet effort, le bureau fait face à l'augmentation concomitante du nombre de dossiers à traiter (650 en 2002, 750 en 2005, 834 en 2006, plus de 900 en 2007...), malgré un demi-poste en moins. L'image du bureau et du travail de la Chancellerie s'en est trouvée modifiée : selon les enquêtes de satisfaction mises en place à cette occasion, 90 % des officiers publics et ministériels s'estiment satisfaits de la rapidité de traitement (cf. encadré 8). D'autre part, marquant les esprits durablement, c'est ce « résultat » qu'en retiendront les différents acteurs de la Direction (nouveau chef de cabinet, bureau du Sceau ensuite concerné par une démarche qualité et qui est dès lors « très enthousiaste ») ; ils semblent oublier ou ne pas savoir que l'essentiel de l'amélioration en matière de délais tient à la réorganisation qui a eu lieu antérieurement à la certification ; ils seront donc déçus.

Encadré 8 - L'introduction d'enquêtes de satisfaction

La démarche qualité a abouti à la réalisation d'enquêtes de satisfaction réalisées à la fin de chaque année auprès des OPM. Elles complètent les rencontres régulières du directeur ou sous-directeur de la DACS avec les instances professionnelles nationales et les échanges informels relatifs à un cas précis.

Les questions portent sur l'appréciation globale du traitement du dossier, les informations reçues, etc. Une cinquantaine de questionnaires est envoyée, *via* les Chambres régionales, à des personnes qui ont déposé un dossier dans l'année. Les dossiers sont sélectionnés aléatoirement. Il est tenu compte du poids relatif de chaque profession (65 % de dossiers de notaires, 25 % d'huissiers, etc. – soit environ 25 dossiers de notaires, 15 d'huissiers, 1 ou 2 de commissaires-priseurs). De plus, il est fait attention à ce que toutes les cours d'appel soient représentées.

La première enquête réalisée en décembre 2006 a obtenu un taux de retour situé entre 50 et 60 %. Sans surprise, la principale attente porte sur les délais. Cette enquête a été complétée par une analyse des objets des appels téléphoniques (entre 350 et 400 par mois, et auquel chaque rédacteur consacre une à deux heures par jour). Les agents les considèrent comme un élément perturbateur du travail. Les rédacteurs et secrétaires ayant constaté que l'un des motifs fréquents portait sur la prestation de serment que les OPM effectuent avant d'exercer, le « courrier de sortie » a été modifié pour indiquer que le requérant devait s'adresser au parquet pour les étapes suivantes. De plus, pour les demandes d'information émanant de personnes dont le bureau traite le dossier, deux procédures ont été distinguées : les demandes d'informations complexes, qui nécessitent une analyse, et les questions qui n'impliquent aucune instruction particulière (du genre « où en est mon dossier ? »), qu'il s'agit de dissuader par les courriers. Pour les premières, en l'absence de réponse dans un délai de quatre jours par mail ou téléphone, un courrier est envoyé indiquant que la réponse demande un complément d'instruction et qu'il sera répondu dans un délai de quatre semaines.

2. Des règles largement auto-produites

Quelle est la part d'auto- ou de co-production dans la détermination des objectifs ? Telle est la question que l'on peut se poser, en constatant que la cible définie est *a priori* peu contraignante, puisqu'elle est supérieure aux délais identifiés antérieurement dans le bureau.

En théorie, les objectifs sont définis par le responsable de service, en accord avec sa direction et surtout avec les attentes des clients, *via* les enquêtes satisfaction. Ici les délais ont été unanimement identifiés comme la priorité en interne, par les professionnels et leurs instances représentatives. En revanche, la cible précise a été déterminée par la responsable, ce qui a été l'objet d'un conflit avec le consultant. Ce dernier proposait de retenir cinq semaines comme objectif ; la responsable a défendu le principe de sept semaines, afin de conserver une marge de manœuvre, puisque les délais n'avaient pas encore été calculés de manière systématique pour l'ensemble du bureau et que des aléas pouvaient survenir ; la cheffe de bureau souhaitait peut-être aussi anticiper que la norme en matière de délais resterait identique, alors que l'augmentation du nombre des dossiers reçus et de leur complexité se poursuivrait - ce qui s'est avéré :

« Pour moi, cela a été un peu stressant. Car je suis arrivée au moment où on mesurait. Et j'ai eu une certaine pression [...] pas spécialement de ma hiérarchie, mais plutôt une pression de l'accompagnateur... On a un tout petit peu risqué la sur-qualité. Pour moi, c'est d'ailleurs un des risques d'ISO. Par exemple, avec le principe de l'amélioration continue, si vous êtes déjà à 5 semaines, vous ne pouvez pas mettre moins de 5 semaines comme objectif... Alors là, j'ai dit : « On se calme ; 5 semaines, on ne sait pas d'où ça sort, même si [...] c'est un rédacteur qui mesurait ses délais et qui pouvait dire que, dans la plupart des cas, il pouvait arriver à 5 semaines... » Et en faire quelque chose comme un objectif ISO, dont j'allais devoir rendre compte à la fin de l'année, pour moi, le risque c'était d'atteindre 8 semaines en le mesurant... Alors vous parlez d'une amélioration continue !! Donc j'ai vraiment insisté auprès de ma hiérarchie, qui m'a soutenue, que l'objectif ne devait en aucun cas rester cinq semaines, car c'était absurde ; quand on ne sait pas exactement, on part sur du souple. Donc on est parti sur un délai de 7 semaines pour un dossier, hors demande de pièces. Donc nous, on s'engage sur ce délai, quand les dossiers sont complets [...] on était à 6 semaines en 2006, et 5 semaines en 2007 pour le moment. » (cheffe de bureau)

Ce conflit montre la pression que représentent la mesure et la fixation d'objectifs chiffrés – au risque que celle-ci devienne contre-productive, en cas d'adoption de normes trop strictes : « un dérapage anti-bon sens » selon l'expression de la cheffe de bureau. Il révèle plus généralement une aporie de la démarche : définir des objectifs chiffrés avant même de disposer d'indicateurs fiables.

Surtout, cette controverse témoigne d'un « conflit de juridiction » (Abbott, 1988), relatif aux prérogatives et compétences respectives de l'encadrement et du consultant, en matière de détermination des objectifs :

« il y a tout ce qui est arbitrage interne au bureau ; et cela, l'accompagnateur n'a pas à s'en emparer. Je n'ai pas à lui expliquer ce qui est stratégique ou pas dans la politique qualité du bureau ! Donc le coup des 5 semaines, cela ne devrait même pas faire l'objet d'une conversation ! Je décide du délai qui est normal et légitime, que je dois fixer à mon bureau et si quelqu'un a quelque chose à dire là-dessus, c'est ma hiérarchie... Ce n'est pas l'équipe ISO ! Maintenant, je le sais ; je sais maintenant où on a quelque chose à m'apporter et à m'apprendre, et où c'est de ma responsabilité et de ma décision » (cheffe de bureau)

On peut l'interpréter comme la contestation, par la cheffe de bureau, des tentatives de remise en cause du mode de régulation de son activité par des normes définies par les « experts de la qualité » (Garcia, 2008) et « experts de la gestion » (Boussard, 2009) que sont les consultants et les organismes de certification.

Il s'agit donc d'une règle largement auto-produite, même si les modalités de définition et leur association à des indicateurs chiffrés répondent à des critères exogènes : ceci est vrai pour les délais, mais aussi pour les autres objectifs définis en fonction de ce qui était observé. On peut se

demander dans quelle mesure la certification n'est pas un moyen de faire accepter le travail tel qu'il est, plutôt qu'un levier destiné à améliorer les performances. Cependant, si la certification est un outil de légitimation susceptible de consacrer l'existant, elle conduit à la formalisation et à l'adoption de règles et d'objectifs qui peuvent avoir un effet de clapet, en instituant des principes et dispositifs sur lesquels il n'est plus possible de revenir.

3. Des règles à la fois contraintes et ressources

Quel est le degré de contrainte créé par la formalisation de ces règles ? Dans quelle mesure constituent-elles aussi des ressources, de quelles natures et dans quelles relations ?

3.1. Obligation de rendre des comptes et transparence

La norme produit des effets : la modification de certaines règles et principes d'action, même à la marge, induit des changements significatifs à court ou à long terme. Le plus évident est l'obligation de rendre des comptes sur le respect des objectifs, notamment en matière de délais, non seulement auprès de la hiérarchie (directeur et sous-directeur de la DACS et son cabinet), mais aussi des professionnels et de leurs instances représentatives par la communication d'un bilan annuel, sans oublier l'audit de renouvellement. Ceci induit une surveillance régulière des indicateurs de délais pour « éviter tout dérapage ». Pour la cheffe de bureau, les délais sont une source de préoccupation quand ils sont plus élevés qu'ils ne devraient l'être. En même temps, une fois consolidés, les indicateurs et tableaux de bord permettent de définir une politique qualité sur la base de chiffres fiables. Ils constituent une aide à la décision comme aux activités de *reporting* hebdomadaires, mensuels ou annuels. Dès lors, il est également aisé de rendre des comptes à la hiérarchie, qui peut elle-même communiquer auprès des partenaires (notaires, huissiers, etc.).

En interne, le tableau d'indicateurs, que chacun peut consulter, introduit une transparence sur l'activité globale et individuelle de chaque personne dans le bureau. Les informations sont accessibles à toutes les personnes du bureau qui peuvent chacune suivre là où elles en sont et avoir connaissance des délais de leurs collègues comme de leurs supérieurs hiérarchiques :

« Moi qui ai connu le bureau avant et après, ça n'avait rien à voir sur la lisibilité et la transparence du travail de chacun [...] Avant, on naviguait à vue. » (ancien responsable qualité, administratif)

De son côté, la responsable de service dispose d'un outil de contrôle. Puisque la charge de travail et le type de dossiers instruits sont similaires pour les rédacteurs, il est possible de comparer la productivité de chacun. En cas d'afflux ponctuel de dossiers dans une cour d'appel ou pour une profession, la prise en compte des indicateurs pourrait permettre de réajuster la charge de travail entre rédacteurs en fonction de l'activité constatée. Le suivi mensuel des indicateurs permet d'identifier ce qui ne va pas, d'en chercher les raisons et éventuellement de faire un « recadrage immédiat » selon ce même administratif. La traçabilité des dispositifs assure une responsabilisation individuelle et collective quant à l'atteinte des objectifs et au respect de certaines pratiques de travail définies comme standards :

« Cela sert évidemment à contrôler le travail des gens. Mais c'est une très bonne chose : depuis quand il ne faudrait pas contrôler le travail des gens !! La bonne question, c'est comment on fait pour contrôler, dans quel esprit et jusqu'où ? Mais si à un moment j'ai un problème avec un rédacteur et que je veux savoir à quoi il s'est occupé, je sélectionne la colonne rédacteur et par exemple, je vois tout ce que fait B. Cela me permet de voir les délais. Par exemple, si je veux savoir en combien de temps il s'intéresse aux dossiers, là, je vois, dossier reçu le 15 janvier, dépêche le 2 février ; c'est quand même assez rapide, d'autant que les dépêches, c'est plus compliqué, c'est plus formalisé. Là, je vois reçu le 19 janvier et traité le 14 février, c'est un peu long. Mais je fais un bilan général et

puis, je connais les gens. Je sais à quoi ils ont été confrontés. » (cheffe de bureau, en me montrant un exemple sur le tableau Excel)

Chacun est susceptible de rendre des comptes sur son niveau d'activités comme sur la manière dont il a traité les courriers dont il avait la charge. Aucun agent n'a exprimé d'inquiétude à ce sujet en entretien. La conception d'indicateurs constitue un moyen d'affermir son autorité (Espeland & Stevens, 2008, p. 419 ; cf. Porter 1995).

Troisième effet contraignant, le fait de solliciter l'avis des clients et de les intégrer dans la conception de l'organisation interne renforce les exigences des professionnels. Par exemple, et de manière paradoxale, l'envoi d'un accusé de réception précisant les délais dans lesquels il serait répondu a suscité une demande d'informations, réduisant d'autant le temps disponible pour l'examen des dossiers. La mesure, les engagements relatifs aux délais et le souci d'informer les OPM des étapes de traitement de leur dossier, qui peuvent paraître anodins, modifient les critères du « bon travail ». Alors que ces derniers étaient définis exclusivement au sein du bureau, en accord avec la direction, ils sont aujourd'hui définis en partie de manière exogène par la prise en compte explicite des attentes des clients internes et externes. L'identité et la légitimité professionnelles se recomposent partiellement par l'intégration de principes d'action autrefois étrangers à la culture administrative. Une telle situation est susceptible, à terme, de transformer les logiques et modes d'action des professionnels impliqués.

3.2. De nouvelles ressources pour gérer la charge de travail

La formalisation des procédures comme la fixation d'objectifs chiffrés procurent aussi de nouvelles ressources, plus de pouvoir à ceux qui les détiennent ou en font usage. D'une part, pendant la phase préparatoire, l'enjeu de la certification est tel qu'il permet de négocier l'octroi de moyens supplémentaires, parfois de manière informelle : des consultants, mais aussi un informaticien sont intervenus pour élaborer les tableaux d'indicateurs¹⁶³. L'objectif de la certification est aussi mobilisé auprès des personnels du bureau comme argument d'autorité pour imposer le principe du changement, même si les modalités en sont discutées, et faire accepter certaines transformations dans les pratiques de travail. La direction et les responsables de service reconnaissent qu'il n'aurait sans doute pas été possible de réaliser les changements mis en œuvre, de la seule initiative de la cheffe de bureau¹⁶⁴ :

« Si j'avais voulu faire cela de moi-même, j'aurais eu sans doute beaucoup de mal à convaincre le secrétariat à qui cela redonne du travail. Là, ils ne peuvent rien dire : c'est ISO ! Elles ne vont quand même pas faire sauter 10 000 euros à l'administration, car elles ne veulent pas faire un courrier !! Donc, cela ne se discute pas. En revanche, on discute ensemble de la manière dont c'est faisable pour vous ; on tient compte de vos préoccupations. Et c'est pareil à tous les niveaux. C'est *un outil de déblocage de la résistance au changement, que je trouve assez phénoménal* [...] Cela donne une légitimité à dire : « non, cela ne se fera pas ainsi, mais comme cela ! parce que sinon, vous allez nous empêcher d'être certifiés ». [...] *C'est bien sûr un outil de contrôle, et c'est pour cela que cela fait peur*. Mais c'est justement ce qui est utile quand on est dans un truc un peu sclérosé, *cela désclérose à toute allure !!* » (cheffe de bureau)

La démarche ISO fait « l'objet d'usages stratégiques » comme le reconnaît une responsable.

¹⁶³ Les témoignages montrent que la crédibilité de la menace (de ne pas obtenir la certification) apparaît plus forte avant le premier audit que pour le renouvellement.

¹⁶⁴ Cet argument revient systématiquement à propos du *lean management* ou d'autres expériences de réorganisation dans la justice. En même temps, le précédent chef de bureau était parvenu à modifier en profondeur l'organisation du travail.

Les secrétaires et rédacteurs consultent au quotidien le tableau central pour répondre aux demandes téléphoniques concernant une affaire, avant de chercher le dossier. Ils se sont donc réappropriés les tableaux d'indicateurs. Pour eux, les indicateurs sont aussi un moyen de gérer leur charge de travail par la connaissance précise des dossiers en instance et un dispositif de preuve que le travail est bien accompli et dans un délai convenable. De plus, si les indicateurs contribuent à une transparence accrue sur l'activité de chacun, ils ne restreignent pas l'autonomie individuelle ; il est difficile pour les responsables de se montrer trop tatillons à partir du moment où les délais de traitement ne sont pas trop éloignés de certaines normes implicites : dix jours pour la rédaction d'une dépêche, moins pour une décision moins complexe, du moment que les temps morts sont restreints, c'est-à-dire le délai pendant lequel le rédacteur ne prend pas connaissance du dossier, ne serait-ce que pour vérifier si toutes les pièces sont présentes ou si certaines doivent être réclamées ; demande à partir de laquelle le compteur s'arrête jusqu'à leur réception. Les responsables sont tributaires des secrétaires et des rédacteurs qui examinent les dossiers et rédigent les décisions, qu'ils vérifient avant de les porter pour signature au sous-directeur. La formalisation de l'activité au travers des processus comme la mise en place des indicateurs ne supprime pas les « zones d'incertitude » (Crozier et Friedberg, 1977).

De même, si l'accusé de réception introduit à l'occasion de la démarche qualité induit un travail supplémentaire pour le secrétariat, il permet aussi une régulation immédiate des délais affichés : dès qu'un allongement est anticipé (à l'occasion du non-remplacement de certains personnels, de l'introduction d'un nouveau logiciel ou du changement de la procédure de publication d'un décret), le courrier adressé aux requérants est modifié pour en faire état et en expliciter les motifs. Il est possible d'adapter la règle aux circonstances. En un sens, ici l'adaptation à la règle, c'est l'adaptation de la règle. M. Crozier et E. Friedberg (1977) insistent sur les phénomènes de contournement des règles imposées sur le lieu de travail et le déploiement par les individus de stratégies ou combines leur permettant de s'aménager un espace dans lequel ils ont la possibilité d'exercer leur pouvoir et leur autonomie. Ici, les courriers offrent la capacité, certes momentanée, d'adapter la règle à ce qui se passe effectivement.

De manière plus générale, la procédure de certification peut être conçue comme une stratégie d'évitement des sanctions et comme un moyen de gagner du crédit (Weaver, 1986)¹⁶⁵. Dans toute la chaîne, le bureau est le seul acteur qui produit des indicateurs fiables de délais de traitement, les affiche et rend compte de leur respect. Le contraste n'en est que plus frappant avec les autres institutions qui interviennent. Dans les relations avec ses partenaires, l'administration se trouve en position de force en cas de critiques émises sur l'activité de ses services, puisqu'elle peut facilement vérifier si la responsabilité lui en incombe ou s'en dédouaner, tout en identifiant les institutions, personnes et facteurs en cause : en amont, les candidats ou instances professionnelles qui ne renvoient pas les pièces manquantes ; en aval, les services du Premier ministre chargés de la publication au *Journal officiel* ou les Parquets qui transmettent la décision aux chambres régionales, puis fixent la date du serment. La direction peut renvoyer la responsabilité à ses partenaires qui, eux, ne disposent pas de tels outils :

« [Avec le tableau central], quand on me demande où on en est sur un dossier, je peux facilement le savoir [...] Par exemple, les notaires parisiens ont râlé en estimant qu'on ne traitait pas assez vite leurs dossiers, cela n'a fait ni une ni deux. J'ai fait « notaires » et « Paris » ; et la rédactrice qui s'en occupait les traitait en 5 jours ; mais en revanche, elle mettait des semaines, voire des mois à obtenir

¹⁶⁵ C. Hood *et al.* (2001) soulignent l'importance des stratégies de « *blame avoiding* » dans l'action publique et notamment lors de l'instauration d'indicateurs.

les pièces manquantes. Moi, j'ai pu faire un bilan en deux temps trois mouvements. Ma directrice, cela l'intéresse ! car elle a pu moucher ses interlocuteurs !! »

Dans la chaîne de traitement, le bureau fait figure d'exception. Un « trou noir » apparaît entre le dépôt du dossier auprès des organisations professionnelles et l'arrivée du courrier au bureau accompagnée de l'envoi d'un accusé de réception au requérant, de même qu'entre la notification de la prise de décision et la prestation de serment. Si la transparence est un facteur distinctif, elle constitue aussi une contrainte forte pour le bureau, puisqu'en dehors des instances professionnelles, c'est le seul interlocuteur susceptible d'être interpellé ou questionné.

3.3. La formation, en situation, à l'accompagnement du changement

Pour l'encadrement, un autre apport majeur de la démarche qualité réside dans l'acquisition de compétences et de savoir-faire mobilisables dans d'autres circonstances à des positions de management. Le consultant apporte une culture organisationnelle instrumentée.

Les consultants qui interviennent pour préparer la certification dans les deux bureaux de la DACS appartiennent à des petits cabinets ; l'un d'eux est situé en province. Ces consultants sont modestes et faciles d'accès (contrairement à l'arrogance perçue unanimement de certains consultants issus des grands cabinets de conseil qui interviennent pour le *lean* management ; Henry, 1997) ; ils sont très impliqués, peut être motivés aussi par l'espoir de contrats futurs, mais sans que cela les incite à peu s'investir, comme cela a été observé dans d'autres chantiers de modernisation de l'Etat (Henry et Pierru, 2012). Le consultant intervenu à GTC appartient à un cabinet qui a pignon sur Paris, sans appartenir à l'un des « *big five* » ; il est à une certaine estime de lui. Ces trois consultants s'efforcent de se distinguer aussi bien des gros cabinets de conseil que des cabinets d'étude. Ils insistent sur leur rôle de conseil « sur-mesure », inscrit dans une démarche personnalisée de changement et se caractérise par le « souci de pragmatisme et de rigueur » (site internet du cabinet parisien). Ils parlent avec mépris des « dispositifs en série » de démarche qualité conçue pour être transposée de manière relativement standardisée dans de petites unités jugées similaires *a priori*, comme la Démarche Qualité Notariale. Ils tiennent à se démarquer de ces pratiques, laissant ce travail, ingrat, à des cabinets plus petits et moins connus, qui ne peuvent refuser de tels contrats (un « sale boulot » au sens de E. Hughes, 1996).

Le consultant forme à l'esprit de la norme ; c'est aussi un pourvoyeur d'outils et de savoir-faire : « la norme ISO 9001-2000 impose des outils qui constituent en soi des améliorations » pour l'organisation, comme la mesure ou les enquêtes de satisfaction. Afin de le justifier, l'un d'entre eux utilise la métaphore d'une personne aveugle qui recouvre la vue ; le simple fait d'y voir modifie son comportement :

« Vous avez quelqu'un qui était aveugle et à qui on met des yeux... Donc, vous voyez bien qu'il ne va pas se comporter de la même façon... Le fait de se doter d'un outil qui est une exigence de la norme, comme l'enquête de satisfaction des clients, est en soi une amélioration... Encore faut-il savoir qu'on n'est pas bon... Encore faut-il savoir qu'il y a des outils qui permettent de travailler plus intelligemment... Mais, avant, les gens ne peuvent comprendre qu'il s'agit d'un dysfonctionnement, puisqu'ils ne connaissent pas, et ils ne peuvent comprendre comment un outil va apporter des résultats puisqu'il faut parfois six mois, un an ou plus pour en tirer les avantages... » (consultant GTC).

Ce ne sont pas seulement des outils et des savoirs qui sont nécessaires, mais des savoir-faire qui importent, c'est-à-dire une connaissance intime des principes de la norme, enracinée dans une pratique et non pas livresque. Comme le souligne un consultant pour la DACS pour auto-promouvoir son métier, « on ne s'improvise pas organisateur ». L'expérience du GTC le montre

toutefois *a contrario*. La démarche qualité y avait été initiée sans recours à un prestataire extérieur, en formant plusieurs collaborateurs au management du changement au CNAM en tant qu'ingénieur en organisation. L'objectif affiché était de mieux « s'approprier la démarche qualité par nous-mêmes » selon l'un des greffiers associés. Mais la mise en œuvre s'est révélée trop difficile sans accompagnement extérieur, montrant que le suivi de formations, non appuyé sur une expérience, ne suffit pas à assimiler les outils, méthodes et principes. A leur demande, les responsables qualité ont été aidés d'un consultant qui est intervenu ponctuellement, mais régulièrement pendant un an.

Surtout le consultant apparaît comme un vecteur de changement, d'une double manière : en plus de son expertise, sa légitimité à intervenir repose d'une part sur son extériorité à l'institution et sur la prise de distance qu'elle autorise ; et d'autre part, sur le coaching formel et informel de l'encadrement à la gestion du changement dont les bénéficiaires se font sentir, même plusieurs années après son départ. L'accompagnement du changement est l'un des axes majeurs de son intervention. Il passe par le « transfert de savoir-faire et de compétences », par la « transmission d'une expertise » et d'une nouvelle « culture du management » qui impulse un nouvel esprit dans l'organisation selon les termes employés par les consultants. Cette sensibilité, certains des conseils et des recettes transmis par le consultant, les savoir-faire qu'ils ont vus mis en œuvre restent fort utiles aux chefs de service et à leurs adjoints. Ceux qui occupent des postes de responsabilité à la Chancellerie ont une formation presque exclusivement juridique ; le plus souvent, ils n'ont pas reçu de formation en management. Dès lors, le consultant apporte un savoir-faire et des outils en matière de gestion du changement que les magistrats et fonctionnaires réutilisent ensuite pour établir des diagnostics, discuter de manière collective d'éventuelles modifications, faciliter l'acceptation de changements à l'intérieur d'un service, etc.

Enfin, les consultants endossent la responsabilité des changements et les mécontentements, voire le ressentiment, qu'il suscite, d'autant plus facilement que c'est un acteur qui n'est que de passage dans l'institution concernée, contrairement aux cadres. Pour l'illustrer, un consultant se réfère au joueur de flûte d'Harlem :

« Le consultant peut aussi représenter des choses que tout le monde sait, mais que personne n'entend ou qui sont trop sensibles politiquement : il peut cristalliser sur lui un certain mécontentement des acteurs. C'est l'histoire du joueur de flûte qui attire les rats hors de la ville avec les sons qu'il sort de sa flûte. Eh bien, c'est aussi le rôle du consultant : il nettoie et aide à la mise en place de choses nouvelles sans que le management en porte la responsabilité. Cela permet la dilution du choc [...] et le dénouement de situations potentiellement conflictuelles ».

L'encadrement utilise ce stratagème de manière explicite (cf. ci-dessous).

Compte tenu de l'importance de leur rôle en matière d'accompagnement du changement et de formation de l'encadrement à celui-ci, la fonction de courtier entre les secteurs public et privé remplie par les consultants apparaît cruciale (Saint-Martin, 2000) ; la démarche qualité ISO introduit des principes d'action et des instruments qui redéfinissent la conception de l'activité quant à ses finalités, à ses modalités de mises en œuvre ou aux relations avec les usagers.

III. Tensions et limites de la norme

Il paraît difficile de considérer que le management de la qualité correspond à une approche cosmétique. Cependant, le risque d'un formalisme et d'une bureaucratisation accrue n'est pas absent. De plus, certaines prescriptions de la norme créent des tensions avec d'autres logiques d'action. Sur plusieurs aspects, la norme paraît inappropriée compte tenu de certaines spécificités de l'organisation interne aux ministères.

1. Le risque d'un formalisme et d'une bureaucratisation accrue

Le risque principal correspond à celui d'une bureaucratisation accrue, en raison de la lourdeur des procédures lors de la certification et à l'occasion des renouvellements annuels. La conception du système qualité et la rédaction du manuel qualité, leurs ajustements en fonction de l'expérience entraînent un important travail administratif¹⁶⁶. La cheffe de bureau et le responsable qualité ont consacré une à deux journées par semaine préalablement à la certification et les trois semaines précédant l'audit ; ensuite une demi-journée par semaine au maintien et à l'amélioration du système. La préparation des audits internes et externes, les revues de processus et de direction régulières (réunions hebdomadaires ou mensuelles au cours desquelles la pertinence des processus est vérifiée) et la formation d'auditeurs internes représentent un important coût financier et humain par l'implication requise. La mise en place d'une démarche qualité correspond à une lourde charge de travail et exige un « investissement considérable des agents », *a fortiori* pour les petites structures. La direction et les responsables de service s'en font l'écho, même s'ils le considèrent aussi comme un investissement dans un autre sens, puisque des gains de temps ultérieurs sont attendus. Le danger est que le temps d'alimentation des tableaux et la mise à jour du manuel se fassent au détriment du traitement des dossiers (selon la cheffe de bureau, « la démarche ISO, c'est un peu la tabloïde. Donc il faut faire attention »).

De plus, dans cette démarche qui vise à rationaliser le travail effectué, on retrouve paradoxalement une approche classique de la sociologie des organisations, où l'action des individus est d'abord régie par la procédure. Ce caractère était marqué dans la première version des normes ISO 9000 (de 1987 et 1994), mais il demeure assez prononcé dans la version 2000. Les consultants mettent en évidence le risque d'un changement superficiel, dès sa présentation. La difficulté consiste pour le personnel et l'encadrement à s'approprier la démarche qualité au point que celle-ci ne soit pas un élément en plus du travail déjà à accomplir, mais qu'elle innerve l'ensemble de l'activité au quotidien.

En l'absence de connaissance de la norme, de ses principes et de ses outils par l'encadrement, la dépendance initiale au consultant est forte. Une cheffe de bureau n'hésite pas à comparer le consultant à Moïse brandissant les tables de la loi :

« J'avais un accompagnateur qui, pour moi, était Moïse. Moi, je ne parlais pas directement avec Dieu, mais il me parlait par les commandements : « Mais il faut cela, il faut cela !! » »

Le consultant apparaît comme un héros ou un sauveur, qui sait comment réduire les délais et peut révéler les moyens d'y parvenir. Selon les cas, les professionnels évoquent la figure d'un croyant à l'égard d'un dieu ou de ses prophètes, ou les rapports d'un élève à un enseignant pour accéder à la connaissance, par la demande systématique d'avis.

2. Enjeux de pouvoir et appropriation différenciée de la démarche

La démarche qualité introduit de nouveaux enjeux de pouvoir : la désignation de responsables qualité redistribue partiellement les rapports de force entre acteurs situés à un même niveau hiérarchique ou à des niveaux différents. Il résulte des tensions dans les équipes ou avec la direction, surtout lorsqu'elles n'ont pas été anticipées. Ici le responsable qualité, désigné par la

¹⁶⁶ L'importance accordée à la documentation qualité peut conduire à un trop grand formalisme - la volonté de créer un très beau système qualité par exemple, avec un manuel et des procédures trop complexes (schémas sophistiqués et nombreux), des normes très précises régissant tous les détails (jusqu'aux marges des courriers...), etc. Suite au premier audit, le bureau a été incité à simplifier toute sa documentation, qui a alors été réduite des quatre cinquièmes.

chefe de bureau et le consultant en raison de son implication et de l'intérêt porté à la démarche, était initialement un rédacteur, fonctionnaire du même niveau que les autres. Il s'est trouvé dans une position parfois inconfortable lorsqu'il a dû expliquer les enjeux à ses collègues, éventuellement les corriger quand leurs pratiques se trouvaient en décalage avec les procédures décrites. La question du fondement de son autorité s'est immédiatement posée. A son départ, cette fonction a été confiée à l'adjointe du chef de bureau, magistrate.

Les chefs de bureau et les responsables qualité ou des services soulignent la difficulté à faire adhérer tout le monde. Cette sensibilisation a requis un très grand investissement en communication, formelle et surtout informelle, dans la vie de tous les jours. Un décalage s'est fait rapidement sentir entre les personnels les plus impliqués (ceux qui participent au groupe de travail et auxquels le consultant transmet des conseils et savoir-faire) et ceux qui bénéficient d'une formation à la norme. Certains agents, lors des entretiens, ne savent pas expliquer, ne serait-ce qu'en une phrase, en quoi consiste la démarche ISO, même s'ils utilisent quotidiennement le tableau de suivi des dossiers.

La perception des apports consécutifs à l'inscription dans une démarche qualité ISO est très liée au niveau de responsabilité exercé dans l'organisation hiérarchique ou le système qualité, mais aussi, pour les personnes qui ne sont pas en situation d'encadrement, au niveau de qualification et parfois à l'âge combiné à la faible ancienneté dans l'organisation : l'encadrement et les responsables qualité insistent majoritairement sur les ressources en termes de management et de connaissance du service apportées par les outils mis en place, tandis que certains agents, notamment les plus consciencieux qui tenaient déjà les comptes de leurs dossiers, trouvent les changements introduits modestes, mise à part la plus grande rigueur, en raison du faible impact sur leur travail au quotidien. Cette rigueur et l'abstraction à laquelle conduit l'explicitation de cette norme généraliste constituent un handicap pour certains agents, qui peinent à comprendre et à s'appropriier le vocabulaire qui leur paraît trop complexe. Ce contraste ne me semble pas devoir être imputé à une satisfaction affichée « pour la forme » par l'encadrement, mais bien plutôt au fait que les responsables sont les principaux bénéficiaires des transferts de compétences et savoir-faire en matière de management du changement (cf. fin de la partie II). La cheffe de bureau et l'ancien responsable qualité, respectivement quadragénaires et trentenaires, sont restés en contact avec le consultant qui est de la même génération qu'eux plusieurs années après la certification ou le renouvellement (c'est aussi le cas dans une autre expérience d'innovations en juridiction).

D'autres formes mineures de résistances au changement ont été observées. Certains personnels en raison de leur ancienneté acceptent plus difficilement l'affirmation d'une dimension plus collective du travail, liée au fait de ne plus « être responsabilisés par tâches », mais « par rapport à des objectifs » et à la définition de procédures et de méthodes de travail communes à tous. Enfin, plusieurs responsables qualité et consultants notent le rôle de « bouc-émissaire » que joue la procédure de certification : « quand des choses vont mal, c'est la faute d'ISO ».

3. Les tensions entre différentes injonctions, entre « l'écoute clients » et la mission de contrôle

Le principe d'« orientation client » ou d'« écoute clients » n'est pas dénué d'ambiguïté pour une administration qui, en tant qu'autorité de tutelle, assure aussi un rôle de contrôle au service des citoyens en matière de déontologie, de respect des dispositions légales et de la réalisation correcte de certaines missions de services publics déléguées aux professions réglementées. La notion de

« clients » se révèle en partie inadéquate pour rendre compte de la réalité des relations qui s'établissent avec les demandeurs :

« La notion de clients nous met dans une position délicate. Elle peut conduire à penser que nous sommes des prestataires de service, alors que nous sommes une autorité de tutelle. Le bureau a un rôle de contrôle. Il ne leur rend pas un service. Il doit vérifier que la cession d'office s'effectue dans des conditions satisfaisantes pour le service public de la justice [...] Si on doit être plus efficient, c'est pour le service public de la justice. » (adjointe à la cheffe de bureau, responsable de la qualité, magistrate)

La pluralité des figures du « client » explique les possibles contradictions et l'apparition d'un « décalage » avec les OPM, qui se montrent, pour certains, de plus en plus exigeants, contestant ce qu'ils jugent comme une « administration tatillonne » :

« [Les OPM] sont très revendicatifs. Donc la démarche qualité, et l'insistance sur la satisfaction clients ont un effet pervers. » (*ib.*)

Les magistrats trouvent déplacé ces revendications vu les délais dans lesquels les dossiers sont examinés. La responsable qualité pointe aussi du doigt le risque d'une mauvaise conception de la satisfaction du client, qui pourrait conduire à être moins stricts dans les contrôles pour éviter les réclamations et les insatisfactions des professionnels, au risque d'une dégradation des services pour les citoyens. Or le bureau souligne que les usagers de la justice, ce sont les citoyens qui peuvent adresser des requêtes, transmises aux parquets pour demander des comptes. Pour cette raison, la notion de clients n'apparaît presque plus dans la version 2008 de la documentation qualité.

La définition de la qualité constitue bien un enjeu de luttes, non seulement vis-à-vis des consultants et organismes de certification, mais aussi des professionnels. Les usagers et les citoyens constituent alors un recours pour affirmer une conception différente des finalités de l'activité et des missions du bureau.

4. Trois apories liées à l'organisation interne du ministère

Trois difficultés, liées aux caractéristiques de l'organisation propre aux ministères, peuvent être identifiées. La première porte sur l'absence de maîtrise des ressources humaines. Les cadres, c'est-à-dire la composition d'un service en nombre et statut, sont définis en haut lieu ; la politique est de limiter les nouveaux recrutements ; le choix des personnes qui y travaillent n'est pas du ressort du chef de bureau. Comme l'une d'elles l'indique :

« Tout ce qui est gestion des ressources humaines et matérielles est quasiment entièrement contrôlé par une autre direction qui elle n'est pas certifiée. Or, ma gestion des ressources, cela consiste à demander, mais à obtenir très aléatoirement !! Je n'ai aucun moyen d'action !! C'est un peu la limite. Une partie des éléments qui influencent notre fonctionnement ne relève pas de nous-mêmes. »

Dès lors, le processus consacré à la gestion des ressources n'a que peu d'intérêt. Il en est de même quant à certaines ressources matérielles indispensables. La rénovation d'une application informatique, essentielle au traitement des dossiers, est sollicitée depuis plusieurs années ; mais ce dossier n'est pas jugé prioritaire par la Direction de l'Administration générale et de l'Équipement, intégrée au secrétariat général créé en 2005, puis ce dernier, qui gère tout ce qui relève de dimensions transversales à la Chancellerie.

De plus, en raison des très fortes interdépendances séquentielles entre un bureau et ses partenaires non certifiés, et du périmètre limité de la certification au sein des organes gouvernementaux, une partie non négligeable des délais et des phases de travail qui « entraînent des pertes de temps » ne sont pas du ressort du bureau. On touche ici aux limites de la certification de petites structures, intégrées dans une chaîne beaucoup plus vaste.

Le développement des procédures de certification dans les institutions publiques qui contribuent à la mise en œuvre de la justice en France, malgré ces difficultés, interroge l'observateur quant aux ressorts du succès d'une telle entreprise.

IV. Dynamiques de changement et transfert

Le développement des démarches qualité dans la justice mérite d'être analysé de manière plus approfondie. Si les acteurs rencontrés insistent sur le caractère propre à l'organisation de la réflexion et que les expériences ne sont pas directement liées entre elles, certains promoteurs de la certification se comportent en entrepreneurs de changement, que leur mise en œuvre est facilitée par le caractère « générique » des normes ISO 9000 et surtout à deux acteurs-clés – les cabinets de conseil et les organismes de certification, dont il convient d'étudier les stratégies d'enrôlement¹⁶⁷. La diffusion de la démarche qualité se situe à la confluence de trois isomorphismes.

1. Des expériences et des entrepreneurs d'innovation isolés ?

Les démarches de certification menées dans la justice correspondent à des expériences dispersées et localisées dans des organisations très diverses, de type administratif ou juridictionnel, même si divers retours sur expérience ont lieu.

1.1. Expériences dispersées et dynamique « boule de neige »

L'une des premières modalités d'essor de ce dispositif reste les échos concernant d'autres expériences menées par d'autres professionnels du droit, en libéral (cabinets d'avocats) ou dans d'autres institutions publiques (Caisse des dépôts et consignations, Cour des comptes, ...) dont les acteurs ont connaissance par des échanges interpersonnels dans le cadre professionnel ou à travers leurs relations d'amitié. On trouve aussi une dynamique d'émulation ou d'exemplarité. La démarche de certification entreprise par le Tribunal de Commerce de Lyon est ainsi justifiée : « il s'agit d'une démarche qui, certes, peut surprendre, mais s'inscrit dans un contexte où nos principaux partenaires : le greffe, le Barreau, certains administrateurs et mandataires, sont déjà certifiés »¹⁶⁸. Cette dynamique explique sans doute qu'une certification soit engagée dans le même temps dans les greffes, puis les trois principaux tribunaux de commerce Paris, Toulouse et Lyon.

Une dynamique de type « boule de neige » renforce ce mécanisme : les organisations qui entreprennent une démarche qualité sollicitent leurs « clients » pour connaître leurs attentes ; leurs partenaires se trouvent sensibilisés à cette approche. Après avoir sollicité les organes représentatifs des officiers publics et ministériels pour connaître leurs attentes, les responsables du bureau ont eux aussi été sollicités comme « client » et conviés à différentes réunions dans le cadre de la démarche qualité notariale. Dans le champ juridique, les principaux acteurs peuvent être tour à tour en position de « client » ou de prestataire. Comme le réseau des organisations certifiées s'étend, celles qui ne le sont pas peuvent se sentir progressivement isolées. Des réseaux professionnels se créent qui constituent de nouveaux canaux de diffusion des pratiques.

En revanche, rares sont les interlocuteurs rencontrés à l'intérieur de ces organisations qui sont engagés délibérément dans une stratégie de promotion auprès d'autres institutions susceptibles d'être intéressées. Cette intention n'était pas absente à la direction des Affaires Civiles et du Sceau, qui a fait de la certification l'un des axes de sa communication et qui envisageait de développer

¹⁶⁷ Concernant le volet international des politiques de normalisation, cf. Dudouet *et al.* (2006).

¹⁶⁸ *La Lettre*, supplément du bulletin « Le juge du commerce », 14, juin 2006.

cette démarche aussi bien en interne (sur les activités d'autres bureaux) qu'en amont vers les juridictions, par exemple, afin que les parquets généraux entrent dans cette approche concernant la gestion des dossiers OPM¹⁶⁹. De son côté, quelques mois après la certification, la Mission modernisation de la Chancellerie a visité le bureau dans le cadre d'un retour d'expérience. Mais le groupe de travail du ministère, chargé d'établir un protocole d'accueil dans les juridictions et auprès duquel les responsables du bureau sont venus témoigner, a choisi de s'inspirer de la démarche qualité sans aller jusqu'à la certification. Si les pilotes de processus, les responsables qualité et les chefs de service rencontrés se montrent séduits par la démarche et sont vecteurs d'une logique gestionnaire dans leurs services, ils n'en agissent ensuite pas pour autant comme des « entrepreneurs d'innovation » en dehors de leur organisation.

Au contraire, les organismes de représentations des professionnels, inégalement impliqués, jouent parfois un rôle majeur. Les Conseils Nationaux des avocats, des notaires, des huissiers ou des mandataires, régis par le Code de l'organisation judiciaire, se sont mobilisés pour promouvoir la norme et s'assurer de leur adéquation avec les spécificités de leurs professions et avec leur déontologie. Dès la parution de la version 2000 de la norme ISO 9001, le Conseil National des Barreaux (CNB) et l'Association Française pour l'Assurance de la Qualité (AFAQ) ont élaboré en partenariat un Guide pratique à l'intention des cabinets d'avocats¹⁷⁰. Le CNB organise des journées d'initiation à la profession d'avocat destinée aux auditeurs et conseils en certification, qui portent sur les spécificités de la déontologie de la profession d'avocat et sur les modalités pratiques d'application de la norme ISO 9001 dans les cabinets d'avocats, pour que ces derniers se familiarisent avec les préoccupations des avocats et les modes de fonctionnement de leurs cabinets. Cette formation est validée par la remise d'un certificat de suivi et par l'inscription des auditeurs et conseils sur un registre tenu par le CNB. Cette institution organise aussi des formations à l'intention des avocats et « des professionnels de la qualité », afin de faciliter la constitution d'équipes de consultants spécialisés. La méconnaissance des professions judiciaires et de leurs spécificités par les consultants constitue une critique majeure à l'encontre de la démarche qualité, même s'il peut arriver que l'auditeur soit un ancien praticien de la profession (cet aspect a fortement nui à la légitimité du *lean management*). Le Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce est tenu informé des initiatives prises – sans constituer « ni un moteur, ni un frein » selon l'expression d'un greffier associé de GTC. En 2006 et 2007, deux des présidents de ce Conseil ont été greffier à Toulouse et à Lyon – deux institutions certifiées. Mais le Conseil est conscient des difficultés et des apports variables de la démarche pour des institutions de taille beaucoup plus restreinte.

1.2. Les retours sur expérience

Le retour sur expérience à l'occasion de colloques sur la modernisation de la justice constitue une autre modalité majeure de sensibilisation et d'échanges sur les bonnes pratiques. L'ENM a co-organisé en 2000 un colloque sur « la qualité de la justice ». Dans le livre qui en est issu (Cavrois *et al.*, 2002), un juriste, V. Fortier, a présenté l'expérience de la Chambre sociale de la cour d'appel de Montpellier. Un colloque organisé en mars 2005 sur le thème « Professions

¹⁶⁹ La rédaction d'une plaquette d'information et d'un guide sur la démarche qualité, initialement envisagée, n'a pas été réalisée, même si les responsables du bureau des OPM répondent volontiers aux demandes de renseignements qui leur sont adressées et ont apporté leur expérience à la chargée du Sceau.

¹⁷⁰ Le Règlement Intérieur Harmonisé mentionne également la démarche qualité. Un avocat du CNB est délégué au management de la qualité, tandis qu'à la Conférence des Bâtonniers, il y a un délégué aux questions de certification ISO 9000. Plusieurs ordres d'avocats (au Barreau de Nantes et de Lyon) et leur CARPA (Caisse de Règlements Pécuniaires des Avocats) ont obtenu la certification relativement à leurs missions réglementaires, le CNB l'a obtenue en 2003 pour son activité de gestion administrative et comptable du financement de la formation professionnelle.

juridiques et modernisation du service public de la justice », a été consacré à l'apport des démarches qualité et des technologies de l'information à l'initiative de P. Ducret, Directeur des Services Bancaires de la Caisse des Dépôts, organisme certifié qui se présente comme « le banquier du service public de la Justice »¹⁷¹. Il a réuni plus de 150 professionnels du droit (notaires, huissiers, avoués près les cours d'appel, greffiers des tribunaux de commerce, mandataires et administrateurs judiciaires). Le Directeur des Affaires Civiles et du Sceau, dont le bureau des OPM sera certifié l'année suivante, clôture le colloque animé par une consultante.

Les journées d'étude contribuent au même objectif. Celle qui est organisée en juin 2006 à l'occasion de la remise des Trophées de la qualité du service public¹⁷² par J.-F. Copé, ministre délégué au Budget et à la réforme de l'État, réunit les responsables des services primés (« les managers des services publics » selon le communiqué de presse ministériel) et « des experts du privé et des responsables de la qualité en entreprise ». La composition du jury valorise aussi le dépassement des frontières traditionnelles (public/privé, administrations/usagers, etc.), en rassemblant « quatorze personnes issues de l'administration, de l'entreprise, universitaire, représentant des usagers et ayant en commun une forte expérience dans les démarches qualité » en tant que responsable ou directeur qualité, salarié ou expert auprès d'un organisme de certification - dont des lauréats des années précédentes. Une évaluation sur le terrain leur permet d'établir un premier choix parmi les projets, en valorisant les critères suivants : la prise en compte effective des attentes des usagers, « les démarches de qualité appuyées sur une réorganisation en profondeur de l'organisation des services et une implication forte des responsables ». Le « Prix spécial des associations de consommateurs », créé en 2006, est le résultat d'une enquête menée auprès de 1 000 associations nationales et locales de consommateurs, auxquelles les vingt-deux actions présélectionnées ont été présentées.

Des promoteurs externes aux institutions et professions judiciaires interviennent également : parmi eux, les consultants et les organismes de certification jouent un rôle majeur dans la diffusion de la démarche qualité.

2. Mécanismes d'enrôlement et acteurs promoteurs de ces dispositifs

Comment contribuent-ils à la promotion d'une telle démarche ? Quelles sont leurs stratégies et les outils développés dans cette perspective ?

L'AFAQ est un organisme certificateur indépendant, accrédité selon la norme ISO 45012, à but non lucratif. Cette association « regroupe les représentants des fédérations professionnelles (les

¹⁷¹ La Caisse des dépôts et consignations (CDC) reçoit sur mandat de l'État, depuis 1890, les fonds déposés par les particuliers chez les notaires lors des successions ou des transactions immobilières et, depuis 1980, les sommes reçues par les administrateurs et mandataires judiciaires dans le cadre des procédures de dépôt de bilan et de redressement judiciaire des entreprises. Le même service est proposé aux huissiers et deux tiers des études françaises l'ont choisie pour la gestion de leurs comptes professionnels, selon un document de la CDC intitulé « La Caisse des dépôts, banquier du service public de la justice et de la sécurité sociale » daté de septembre 2007. Ce document précise que la CDC « est en outre engagée dans une relation de partenariat avec les professions juridiques, pour contribuer à leur modernisation, à la performance de notre système de droit et à la défense du droit continental en lutte d'influence avec le système anglo-saxon de *common law* ». Dans le cadre d'un « partenariat avec la justice » établi le 10 juillet 2007 avec le ministère de la Justice, la CDC « appuie la modernisation du système judiciaire par l'usage des nouvelles technologies » (cf. l'accord signé par la ministre de la Justice, R. Dati, et par A. de Romanet, directeur de la CDC : [<http://www.caissedesdepots.fr>]).

¹⁷² Mis en place en 2002, « les Trophées de la qualité des services publics récompensent les démarches et les initiatives de modernisation les plus exemplaires [Ils] « s'inscrivent dans la politique de modernisation de l'État conduite par le gouvernement, qui repose sur trois exigences : rendre un meilleur service public à l'utilisateur ; garantir aux contribuables que les impôts qu'ils acquittent sont utilisés au mieux ; soutenir l'action des managers et des agents publics » » (site internet).

fournisseurs), les grands donneurs d'ordres (les acheteurs) et les organismes d'expertise technique (laboratoires et centres techniques) ». Un des premiers rôles de l'AFAQ est de promouvoir la démarche qualité, en insistant sur le fait que les normes ISO 9000 sont des « normes génériques de systèmes de management » : « le terme "générique" signifie que les mêmes normes peuvent être appliquées à tout organisme, grand ou petit, quel que soit son produit, y compris s'il s'agit d'un service, dans tout secteur d'activité, et que l'organisme soit une entreprise commerciale, une administration publique ou un département gouvernemental »¹⁷³. L'AFAQ considère ces normes comme applicables à n'importe quelle organisation (les administrations sont explicitement mentionnées), quelle que soit sa taille et son secteur d'activité privé ou public, même si le vocabulaire utilisé relève d'une logique de marché : « clients », « recettes », « parts de marché », « relations d'affaires », « évolution du marché ».

Un autre rôle majeur des organismes de certification consiste à décliner, à traduire (Callon, 1986), les principes et logiques de la norme en fonction des spécificités professionnelles, tout en caractérisant comme entreprise toute activité qui relève de la prestation de services. Le Manuel Qualité rédigé à destination des avocats est conçu, selon la préface, comme « la traduction simplifiée d'une référence internationale en matière de management de la qualité, appliquée aux cabinets d'avocats, qui sont de véritables entreprises ». L'AFAQ, par des partenariats avec les organes représentatifs des différentes professions juridiques, garantit la compatibilité entre leurs statuts et déontologies et les principes de la norme ISO 9001¹⁷⁴. Les principes de management de la qualité sont adaptés à chaque type d'organismes et aux défis auxquels ceux-ci sont confrontés.

Dans une brochure de l'AFAQ intitulée « Qualité et certification pour les professions juridiques réglementées », cinq principaux arguments sont avancés, au-delà de la recherche d'une plus grande efficacité de l'organisation (notamment dans la maîtrise des risques professionnels) et d'une amélioration des relations avec les partenaires et les clients « qui contribue à l'amélioration du service public de la Justice dans l'intérêt des usagers et des clients ». L'accent est d'abord mis sur la compétence et l'expérience propres de l'AFAQ¹⁷⁵ et l'ancienneté de son implantation dans le champ de la normalisation et de la certification. Un graphique présente l'évolution du nombre de certificats délivrés pour les professions juridiques réglementées, leur forte hausse entre la mi-1995 et mi-2003 ; il s'agirait là d'une tendance lourde chez les professionnels du droit d'inscrire leur activité dans une démarche qualité et d'attester qu'être certifié constitue un sérieux « atout professionnel ». La brochure insiste ensuite sur la communauté de valeurs et d'outils managériaux qui en découlent entre les clients du cabinet et les professionnels qui le composent. Différentes citations de juristes, ainsi que la mention des diverses institutions judiciaires certifiées appuient la démonstration : aucune profession juridique réglementée ne se tient à l'écart de ce mouvement. Sont aussi mentionnés les manuels Qualité et les groupes de travail qui rassemblent les professions juridiques règlementées, des représentants de l'AFAQ et du ministère de la Justice.

Enfin, l'AFAQ forme les professionnels de la qualité : ce ne sont pas seulement des organisations qui peuvent être certifiées, mais également des personnes. Dans le numéro 41 de *Management et système. La revue de la certification et de l'évaluation AFAQ*, la certification de personnes AFAQ compétences est présentée comme « l'incontournable passeport professionnel »

¹⁷³ Cf. [<http://www.iso.org/iso/fr/iso9000-14000/understand/qmp.html>] (novembre 2006).

¹⁷⁴ Brochure « Qualité et certification pour les professions juridiques règlementées » (une page) disponible sur le site internet de l'AFAQ. Un guide de lecture ISO 9001 à l'usage des cabinets d'avocats est disponible en français et en anglais auprès de l'AFAQ.

¹⁷⁵ Le Groupe AFAQ se définit en 2008 comme « l'un des leaders mondiaux de la certification d'entreprises avec plus de 20 000 certificats délivrés dans 60 pays ».

(2004, p. 9). Elle consiste en la certification de compétences, c'est-à-dire des ressources qui permettent à un individu d'agir efficacement dans son activité et notamment de mettre en œuvre une démarche qualité. L'AFAQ avance deux principaux intérêts de ce dispositif : le gain de crédibilité pour la personne certifiée et l'attestation de son expertise professionnelle. Ce certificat, qui valide des acquis professionnels, est délivré pour une durée de trois ans, signifiant l'inscription dans une démarche d'amélioration continue des compétences, à l'instar de ce qui est préconisé pour les organisations. Il existe des certifications en matière de qualité et d'environnement à différents niveaux : managers et responsable qualité, auditeur interne, assistant... En 2006, l'un des responsables qualité du GTC a suivi une formation certifiée par l'AFAQ. Il s'agissait pour lui de confirmer sa légitimité et son expertise, et de se rassurer quant à la pertinence du système qualité mis en place, alors que la direction ne mettait pas en place certaines actions correctives qu'il estimait indispensables. Ce faisant, l'AFAQ suscite des entrepreneurs de changement qui œuvreront à l'intérieur des organisations et qui participeront à l'ancrage de la démarche qualité.

Les consultants sont quant à eux acquis à l'idée qu'« on peut tout faire certifier » selon le consultant intervenu dans le deuxième bureau. La démarche qualité consiste à « mettre tout processus sous contrôle, sous management en fonction de règles préétablies » et « à montrer qu'on a la maîtrise de l'activité dont on a la charge » (*ibid.*), qu'il s'agisse du travail législatif et réglementaire ou de la définition de politiques publiques, comme la redynamisation économique d'un territoire ou la politique de la ville pour un préfet. Pour les cabinets, transposer la démarche qualité dans le secteur public ou les professions juridiques ouvre de nouveaux marchés. Cela leur paraît d'autant plus appréciable que, dans le secteur privé, l'essentiel des organisations qui souhaitent se faire certifier l'ont déjà été. Les consultants impliqués dans l'accompagnement d'organisations publiques ou les professions juridiques y gagnent quant à eux une expérience complémentaire dans ces secteurs. Comme les consultants y jouent un rôle majeur en matière d'accompagnement du changement et de formation de l'encadrement au management, la fonction de courtier entre les secteurs public et privé remplie par les consultants est essentielle par le transfert de normes et de valeurs concernant la qualité qui n'étaient pas jusqu'alors caractéristiques de la bureaucratie ou de la justice.

Ce faisant, les cabinets de conseil et des organismes de certification font leur entrée à la Chancellerie, alors que ces acteurs étaient très marginaux jusque-là dans les processus de réforme de la justice, sur lesquels les professionnels du droit exerçaient un quasi-monopole, quelle que soit la position occupée par ces derniers : parlementaires, membres du cabinet ou directeurs du ministère de la Justice, etc. (Vigour, 2018, chapitre 2).

3. La diffusion des démarches qualité à la confluence de trois isomorphismes

Le développement des démarches qualité dans les professions juridiques et les institutions qui concourent à l'exercice de la justice manifeste la force d'attraction exercée par des « formes institutionnelles légitimes » sur ces acteurs. La théorie institutionnaliste estime essentiel ce mécanisme de diffusion du changement. Trois types d'isomorphismes y sont distingués : *l'isomorphisme coercitif* qui s'effectue par conformité aux exigences d'une organisation en surplomb ; *l'isomorphisme mimétique*, c'est-à-dire la diffusion horizontale résultant de la circulation des individus entre les institutions ; *l'isomorphisme normatif*, conséquence des dynamiques de professionnalisation (Powell et DiMaggio, 1991).

La difficulté pour une organisation à ne pas se conformer aux standards normatifs et culturels d'une société est qualifiée d'isomorphisme coercitif par W. Powell et P. Di Maggio

(1991). Ce terme désigne des changements organisationnels qui résultent de pressions formelles et informelles exercées par d'autres organisations, et qui procèdent d'attentes de la société concernant le fonctionnement des organisations. Ce changement répond à un problème de légitimation. Comme le soulignent J. Meyer et B. Rowan (1991), la contrainte de légitimation d'une institution est susceptible de changer sous l'effet de pressions externes (mythe de l'efficacité issu du privé par exemple), qui peuvent conduire à l'adoption superficielle de principes investis d'une forte légitimité à l'extérieur de l'institution, pour assurer la survie de cette dernière. Dans cette perspective, la recherche d'une efficacité accrue témoigne de la volonté d'atteindre des objectifs socialement valorisés, afin de restaurer la confiance des justiciables. S'intéressant à l'articulation entre les devoirs assignés en interne et les règles tirées de l'environnement institutionnel des organisations, ces auteurs considèrent que les organisations tendent de plus en plus à s'appuyer sur les valeurs de leur environnement institutionnel. Quand les organisations ne peuvent être évaluées de façon claire et univoque, elles sont jugées sur la conformité de leurs structures et procédures formelles aux mythes dominants. L'introduction de démarches de certification peut être envisagée comme un moyen de renforcer la légitimité de l'institution judiciaire, en ayant recours à un label de qualité reconnu au niveau international dans les secteurs privé et public.

De plus, le recours à une démarche qualité s'explique par la circulation des expériences, mais aussi des individus entre les organisations du secteur judiciaire : consultants, professionnels du droit et responsables qualité¹⁷⁶. W. Powell et P. DiMaggio qualifient ces mouvements d'isomorphisme mimétique. Émulation et volonté d'être exemplaire renforcent cette dynamique. Toutefois, selon J. Meyer et B. Rowan (1991), la conformité aux valeurs exprimées par la profession, ici le droit, qui constitue le cadre de référence intériorisé par les professionnels du droit, peut freiner l'adaptation isomorphique. C'est pourquoi l'implantation de nouveaux principes et modes d'action est facilitée par l'inculcation et l'enracinement de valeurs professionnelles nouvelles. La pertinence et l'effectivité d'un nouveau dispositif organisationnel sont donc plus grandes lorsqu'elles s'accompagnent de la transformation de l'ethos professionnel. C'est ce que signifient W. Powell et P. DiMaggio quand ils considèrent l'isomorphisme normatif comme une conséquence des dynamiques de professionnalisation. C'est ce que l'on observe ici où la mise en œuvre d'une démarche qualité s'accompagne de la formation de l'ensemble des personnels aux principes de la norme qui impliquent des inflexions de l'ethos professionnel et pas seulement des pratiques et de l'organisation du travail, en considérant le respect de délais comme un élément de la qualité du travail.

4. Des réappropriations de « projet qualité » en juridiction

Compte tenu du succès de la notion de « démarche qualité » (ce terme peut facilement susciter une adhésion, puisqu'il paraît difficile de s'opposer à l'amélioration de la qualité), ce terme est utilisé plus largement et de manière informelle en juridiction pour établir des diagnostics sur l'état d'un service ou de plusieurs chambres. Les chefs de juridiction ou les directeurs de greffe qui les mettent en œuvre s'appuient sur des expériences dont ils ont eu connaissance par des lectures à propos d'autres services publics, par des formations suivies avant leur recrutement comme fonctionnaires de justice ou en formation continue (cf. chapitre 7). Les expériences ci-dessous ont été entreprises sans l'aide d'un consultant.

¹⁷⁶ L'un des trois responsables qualité du GTC a été recruté au greffe du tribunal de commerce de Lyon, où la démarche qualité a été instaurée l'année suivante.

4.1. Réorganisation de la chambre et charte qualité avec les avocats

A la cour d'appel de Montpellier, entre 1998 et 2001, le magistrat président de la Chambre sociale décide d'entreprendre différentes actions afin de réduire les délais.

Le point de départ réside dans l'insatisfaction quant aux délais de traitement constatés par le magistrat à son arrivée en tant que président de chambre (près de trois ans), et l'insatisfaction générale de ceux qui y travaillent :

« Qu'est-ce qui m'a entraîné à réfléchir là-dessus ? C'est l'éternel « sinistre » dans lequel nous vivons. On ouvre la télé, on écoute la radio, on lit les journaux : « La justice est lente. » Des tas de qualificatifs péjoratifs, souvent justifiés [...] Arrivé dans cette chambre, quasiment trois ans de délai pour obtenir un acte. Ce n'est pas satisfaisant. C'est d'autant moins satisfaisant que, quand l'affaire n'est pas prête au bout de trois ans, on la radie et on repart pour trois ans. » (président de chambre sociale, cour d'appel)

Une pluralité de causes est identifiée : l'arrivée tardive du dossier de première instance, les négligences de certains avocats dont l'autre partie profite, puisqu'en matière sociale, la procédure est assez souple, etc.

Des initiatives de différents ordres sont prises. D'une part, il s'agit de redonner le « goût » au travail dans la chambre aux fonctionnaires de justice et aux magistrats :

« Pendant six mois, quand je suis arrivé ici, j'ai entendu : « La chambre sociale est sinistrée. » La première chose que j'ai faite, c'est de demander à ce qu'on ne parle plus de sinistre à la chambre sociale. C'est la méthode Coué [...] Si on n'a pas de goût pour ce qu'on fait, quelles que soient les méthodes de travail mises en place, on ne va pas y arriver. » (*ibid.*)

D'autre part, l'organisation de la chambre est revue en s'inspirant des normes ISO 9001, avec l'aide d'un juriste (Fortier, 2002). L'objectif est de favoriser une vue globale du traitement des affaires et de renforcer la cohésion de l'équipe que constitue la chambre autour du président de chambre :

« Dans une démarche qualité, la décision n'apparaît comme le seul travail du juge, mais comme une œuvre collective [...] elle est également l'aboutissement d'un enchaînement d'actions dans lequel interviennent différents acteurs » (Gerbet, 2005).

Des références en termes de nombres de dossiers à traiter par magistrat sont fixées en 2002-2003 sur la base du nombre d'affaires traitées chaque année.

En outre, le président de chambre refuse de laisser aux parties la maîtrise du temps. Il institue une procédure de mise en état au niveau de la chambre que la loi ne prévoit pas :

« Que fait-on quand on reçoit un dossier ? Est-ce qu'on le laisse dormir ? C'est la méthode archaïque. Le juge dit : « Le procès est l'affaire des parties. » » (*ibid.*)

Un assistant de justice consulte les dossiers dès leur arrivée pour faire le tri et identifier les cas d'irrecevabilité, afin qu'ils soient traités immédiatement. De plus, comme un avocat représente presque toujours les parties, le président de la Chambre sociale entame des discussions avec les avocats du ressort. Ces réunions avec une cinquantaine d'avocats aboutissent à l'élaboration d'une « charte qualité » (*sic*) comportant un engagement moral quant aux délais pour déposer leurs conclusions. L'objectif est de limiter les renvois, d'éviter les arrêts rectificatifs, de réduire le stock d'affaires et de maîtriser la durée de traitement des dossiers, afin d'« assurer un écoulement régulier des dossiers » (Gerbet, 2005). Enfin, une revue de jurisprudence de la Chambre est mise en place, tirée à 6000 exemplaires. Mobilisée par les avocats dans leurs plaidoiries et recevant des articles rédigés par des juges et des avocats, elle renforce les échanges entre spécialistes du droit social.

Une certification ISO 9001 n'est finalement pas mise en œuvre, la Chancellerie en estimant le coût trop élevé. Avec plusieurs années de recul, les indicateurs de délais ne se sont pas nécessairement améliorés ; mais la chambre est parvenue à faire face à l'augmentation du nombre de dossiers sans allongement supplémentaire, attestant les gains de productivité obtenus.

4.2. Des réappropriations plus informelles

L'un des premiers présidents a mis en œuvre en 2009-2010 dans le tribunal qu'il présidait ce qu'il appelle « une démarche qualité », correspondant à un état des lieux sur « la pertinence des organisations » des chambres ou services. Trois principales questions guident la réflexion : « Avons-nous les moyens de bien faire ? Faisons-nous comme il faut faire ? Avons-nous de bons résultats ? A travers ces trois questions se pose le problème des moyens, de l'organisation et des résultats »¹⁷⁷. Ces trois interrogations sont déclinées en questions très concrètes, et destinées à mettre en œuvre des « solutions simples ». Par exemple, au TGI, l'enjeu est d'améliorer l'audiencement correctionnel en collégiale et en juge unique. Le président définit la feuille de route en ces termes : « Le groupe de travail qualité aura pour mission d'analyser le fonctionnement actuel de l'audience correctionnelle, de faire des propositions d'amélioration de son fonctionnement » :

« J'essaie notamment de travailler sur la pertinence des organisations.[...] Est-ce que je suis correctement organisé ? Est-ce que je ne pourrais pas faire les choses différemment ? Je vais vous donner les trois questions que je m'étais posé et auxquelles j'ai ensuite répondu. Après, cela s'est décliné sur des questions extrêmement concrètes [dans le TGI où j'étais précédemment]. Les escortes sont-elles à l'heure le matin ? Les juges sont-ils à l'heure ? L'audience démarre-t-elle à l'heure ? Quelle est la politique des renvois ? Toutes choses qui permettent de mieux calibrer l'audience correctionnelle. J'avais constaté que les audiences se tenaient plutôt le matin. On commençait soi-disant à 8h30. En réalité, on commençait allègrement à 9h15, jusqu'à 17h ou 18h. C'était un véritable bateau ivre. La démarche qualité consistait aussi à faire un bon audiencement, à bien calibrer les affaires, les programmer. » (prov-C, premier président - 2011)

Au TGI, le groupe de travail comprend le président, le procureur, le directeur du greffe, des magistrats du siège et du parquet, des fonctionnaires de justice, le bâtonnier, un fonctionnaire de police, un fonctionnaire de l'Administration pénitentiaire, un représentant de la chambre des huissiers. A l'issue des quatre réunions, un rapport est soumis à l'Assemblée générale, puis le président arrête certaines décisions.

A la cour d'appel, le premier président a proposé de procéder de la même manière, recevant un bon écho auprès des magistrats et greffiers, sensibles à une réflexion sur la qualité. Le contexte de l'affaire de « Pornic » a peut-être aussi fait prendre conscience à certains de la nécessité de réfléchir par eux-mêmes aux moyens d'améliorer le fonctionnement interne. Les groupes de travail par chambre, qui rassemblent magistrats et fonctionnaires de justice par chambre, restent très libres dans l'organisation de leurs réflexions :

« Tout un travail a été fait, une photographie de l'existant, une photographie des difficultés. [Il s'agissait] de regarder aussi la pertinence de leur organisation, de regarder si le périmètre des contentieux traités ne peut pas être vu différemment. Dans les organisations, les choses se cristallisent. On fait comme ça parce qu'on a toujours fait comme ça. Le processus est enclenché, la prise de conscience est faite... Je les ai laissés complètement libres. *Je ne voulais pas être trop directif. Je voulais qu'ils s'approprient un peu la chose* [...] Je l'avais proposé dès les premières assemblées générales. Ils ont d'ailleurs été très surpris. Ils se sont dit : « C'est la première fois qu'un premier président parle de démarche qualité ! » Je leur ai dit : « Pourquoi pas ? » Ils l'ont pris au sérieux. Et c'est bien tombé avec l'affaire de Pornic. Nous avons tous été ulcérés par les propos du président de la République. Mais je savais qu'il y aurait aussi un après-Pornic, qu'on allait retomber dans le chaudron du quotidien et qu'il fallait gérer. Et je n'avais pas de moyens supplémentaires à leur donner. Il fallait que je négocie aussi l'atterrissage. Cela a été une façon, pour moi aussi, de faire en sorte qu'il n'y ait pas de coupure avec la hiérarchie, que je reste proche de mes [...] La question] C'est de vérifier si c'est une difficulté ponctuelle ou pérenne. Pour la chambre sociale, c'est une montée progressive du contentieux. Pour la chambre sociale, j'ai demandé à la Chancellerie un contrat d'objectifs, un renforcement pour créer une troisième section. Je leur donne, comme je l'ai

¹⁷⁷ Document de présentation du « projet qualité » en deux pages remis par le chef de juridiction à l'occasion de l'entretien.

fait à la chambre commerciale, des moyens supplémentaires par des magistrats placés. Je joue sur les différents leviers qui sont à ma disposition. » (*ibid.*)

A partir des comptes rendus de chaque groupe de travail comportant quatre à six pages chacun présentés en assemblée générale, le premier président propose une synthèse et des pistes de travail qui orientent les réorganisations.

Certains directeurs de greffe, diplômés en organisation et qui ont parfois exercé dans le secteur privé antérieurement, mettent concrètement en œuvre des méthodes d'analyse des processus, sans pour autant procéder à leur formalisation dans des schémas (Parmi les directeurs de greffe des six juridictions étudiées systématiquement en incluant la cour d'appel, les deux qui effectuent des diagnostics organisationnels les plus systématiques ont fait l'équivalent d'un master en organisation ou en management) :

« Dans le réajustement, il faut voir la façon dont une situation est gérée habituellement par une personne. En allant sur le terrain, on voit ce qu'elle fait et ce qu'elle ne fait pas. Est-ce que ce qu'elle fait est rationnel ? Est-ce que des tâches peuvent être supprimées ? Je l'ai fait pour l'aide juridictionnelle. Je n'y étais plus revenue depuis un an et demi. Je suis en train de réexpliquer aux nouveaux effectifs les consignes, et de rationaliser encore les tâches. Je vais peut-être détecter des tâches qu'ils font inutilement, ou qui sont utiles, mais qui font perdre trop de temps. Quel équilibre trouver entre ce qui est indispensable et ce qui est superfétatoire ? [...] Mais toujours dans le cadre des textes [de loi]. » (prov-C, directrice du greffe)

Depuis les démarches qualités ISO 9001 aux projets « qualité » informels avec ou sans appui extérieur, la palette d'interventions dans la justice est large.

Conclusion

La mise en œuvre de démarches qualité ISO 9001 dans l'administration de la justice répond à la quête de légitimation et d'efficience (réponse au devoir d'innover et attestation de la qualité de la mission accomplie), dans un contexte où l'efficacité et la légitimité des services régaliens sont contestées. Les consultants et les organismes de certification se voient dévolus une mission de légitimation des politiques publiques : le souci d'une plus grande efficience est présent, mais la démarche qualité sert plutôt à valider comme les modifications apportées à l'organisation du travail antérieurement. Outre cet enjeu, l'analyse a identifié trois principaux apports du management par la qualité : il s'agit d'une approche instrumentée, orientée vers l'obligation de rendre des comptes et la mise en œuvre du changement. La mesure systématique, qui adosse les objectifs à des indicateurs chiffrés, introduit une plus grande transparence de l'activité réalisée par chacun et donc à un contrôle plus fin par l'encadrement. En même temps, comme les règles sont largement auto-produites par le bureau, même si les modalités de définition et leur association à des indicateurs chiffrés répondent à des critères exogènes, la certification apparaît en partie comme un moyen de faire accepter le travail tel qu'il est plutôt qu'un levier destiné à améliorer les performances. La démarche qualité se traduit donc par une hétéronomie partielle dans l'action, variable en termes de contrôle (forte pour les rédacteurs).

Les critiques à l'encontre de la démarche qualité sont focalisées sur son caractère chronophage et son formalisme excessif, un *topos* de la littérature sur le management (Porter, 1997 ; Noordegraaf, 2015, p. 103), mais aussi sur la place du responsable qualité dans l'organisation et la déception quant aux apports, notamment quant à l'absence de réduction des délais. De plus, si l'information sur le délai moyen de traitement des dossiers et la notification de la prise de décision sont appréciées des professionnels et de leurs instances représentatives, le fait de solliciter l'avis des partenaires et de les intégrer dans la manière de concevoir l'organisation interne renforce leurs

exigences. La démarche ISO met en évidence les conflits de juridiction et les luttes autour des compétences professionnelles et de l'habilitation à définir la qualité : la capacité de l'encadrement à établir les missions de l'organisation et ce qu'est un « bon travail » se trouve partiellement contestée par les « clients » et les « experts en qualité » : consultants, organismes de certification, etc. Cet effet est contrebalancé par le fait que la fixation des règles reste pour une grande part du ressort de l'encadrement. L'obligation de rendre des comptes à la hiérarchie et aux partenaires est une contrainte intériorisée qui implique une grande vigilance en matière de maîtrise des délais ; les courriers permettent aussi au bureau de réguler les contraintes temporelles, en adaptant provisoirement la règle. La démarche qualité fait l'objet d'usages stratégiques et de réappropriations par le service. La procédure de certification est ici conçue comme une stratégie d'évitement des sanctions et de distinction vis-à-vis des partenaires, qu'à terme les pratiques d'isomorphisme peuvent mettre à mal.

Par l'enjeu que constitue la certification, la période préparatoire lève certaines résistances au changement. Le consultant joue un rôle essentiel par la culture organisationnelle instrumentée et l'expertise qu'il apporte. Il forme à l'esprit de la norme et du management, et pourvoit en outils et savoir-faire. L'accompagnement du changement (dans le diagnostic et la proposition éventuelle de nouvelles pratiques de travail), la formation et surtout le coaching formel et informel des responsables à la gestion du changement sont des dimensions majeures de son intervention. Pour l'encadrement, formé presque exclusivement au droit, le principal apport réside dans l'acquisition de compétences et de savoir-faire mobilisables dans d'autres circonstances. Cela permet de comprendre l'intérêt non feint porté à cette démarche par les acteurs en position de responsabilité.

Ces expertises sur la qualité extérieure aux professionnels du droit ont plusieurs usages sociaux et politiques. Elles ont un rôle de légitimation de l'action publique. Elles introduisent des normes instrumentées, déclarées neutres, mais qui constituent des modèles concurrents de définition de la qualité du travail dans leurs finalités, leurs modalités de mise en œuvre et leur instrumentation. L'instrumentation prend appui sur des outils techniques (indicateurs d'activité et de performance, enquêtes de satisfaction, procédures, etc.) et sociaux à travers la valorisation du client. Conçue pour favoriser le changement, la démarche qualité est porteuse de valeurs qui structurent en partie autrement l'action publique : au travers de la figure du client et du souci d'orienter l'action en fonction de ses attentes, une représentation très particulière du rapport entre le politique et la société, entre l'administration et ses usagers est véhiculée à travers le vocable de « clients », ainsi que des fondements de sa légitimité (Boni-Le Goff, 2012). Ces principes d'action, que les acteurs sélectionnent selon des modalités différenciées fonction du statut, de la mobilité professionnelle, de l'âge et de la génération, s'hybrident partiellement avec les références de l'encadrement notamment, et modifient progressivement les ethos professionnels. L'implication de consultants et d'organismes de certification marque, de manière certes encore très modeste, une redistribution des rapports de pouvoir entre groupes porteurs d'expertise – professionnels du droit vs. « experts de la qualité » et « experts de la gestion » dans le champ de la justice.

Chapitre 6 - Introduire des changements dans la justice *via* le *lean* management. Une réforme de l'État

Ce chapitre étudie la manière dont le *lean* management a été conçu comme un instrument pertinent de réforme de l'État français, et de l'institution judiciaire. Le *lean* management est une méthode de gestion qui vise à accroître l'efficacité d'une organisation à travers la révision des processus de travail. Développé dans l'industrie japonaise, puis dans d'autres industries et services dans le monde entier, le *lean* est mis en œuvre dans certains services publics principalement depuis les années 1980-90.

Ce chapitre a un double objectif. Il met en évidence la spécificité de cette rationalisation par rapport aux autres formes étudiées dans les précédents chapitres : la mise en œuvre du *lean* management s'inscrit dans le cadre explicite d'une réforme de l'État, comme la LOLF ; mais à la différence de cette dernière, le ministère des Finances recourt à un instrument issu du privé.

De plus, ce chapitre montre que la manière dont un instrument est transféré, a une incidence majeure quant à son appropriation ou non par les professionnels concernés. En effet, alors qu'on pouvait s'attendre à de fortes résistances des professionnels du droit (Berkowitz *et al.*, 2003 ; Delpeuch & Vassileva, 2009), les magistrats et greffiers de certaines juridictions se sont réappropriés cette démarche, avec une réduction significative des délais. Il s'agit dès lors de comprendre les facteurs qui facilitent ou limitent une telle réappropriation. Dans ce contexte où la profession domine l'organisation, le *lean* management permet-il de transformer l'ethos, les pratiques et les légitimités professionnelles, ainsi que l'organisation du travail ? Sur quels points et à quelles conditions ? Ou les professionnels parviennent-ils à circonvier les potentialités réformatrices ?

Ce chapitre porte sur la manière dont le *lean* management a été transféré du secteur privé vers le secteur public, et adapté à différents contextes nationaux et professionnels. Il met en évidence quelques facteurs cruciaux de réussite ou d'échec de transfert de politique publique en reconstituant précisément les *processus* à travers lesquels ils prennent place, en considérant *l'autonomie des acteurs impliqués* et le rôle-clé qu'ils peuvent jouer en saisissant des opportunités, en sélectionnant et en adaptant certains instruments d'action publique. Ce chapitre s'intéresse donc à la manière dont les acteurs principaux du transfert façonnent activement ce qui est transféré à travers des *mécanismes de transferts sélectifs*. D'un point de vue théorique, ce chapitre souligne le processus de traductions successives à travers laquelle une idée ou un instrument est transféré dans un nouveau contexte (Callon, 1986 ; Morris & Lancaster, 2005). Ce chapitre examine les conditions du transfert, le contenu de la politique et la profondeur des changements introduits. L'analyse considère la *distance des « récepteurs » du transfert au modèle initial* (culture professionnelle et ouverture de celle-ci aux approches gestionnaires, caractéristiques du travail, pouvoir de la hiérarchie) ; les *intérêts des acteurs* et les *relations* qui s'établissent *entre les groupes professionnels et les consultants* ; le rôle crucial d'*acteurs intermédiaires qui ont intégré les cultures organisationnelles du privé et du public* quant à leur capacité à adapter les dispositifs et enjeux aux professionnels concernés ; et *l'existence de contre-interprétations du transfert* qui en contestent la pertinence.

Ce chapitre contribue à l'analyse des transferts de politique publique en se focalisant sur quatre dimensions. Il prend en compte les *rapports de pouvoir* entre les professions, les ministères et les institutions en charge de la modernisation de l'État, aussi bien qu'entre entrepreneurs de réformes (Kingdon, 1995). Il se focalise sur le rôle que les *instruments d'action publique* jouent, et sur la *dynamique d'hybridation* et d'acculturation à l'œuvre. Enfin, il considère *les propriétés, les savoir-faire et les savoirs professionnels des entrepreneurs du transfert*, leurs motifs d'action, ainsi que la manière dont ils sélectionnent et transposent les instruments de politique publique. Ce chapitre montre aussi comment le transfert d'instruments, de logiques et de savoir-faire gestionnaires représente un défi pour les groupes professionnels, sans se limiter aux conflits de juridiction avec les consultants, quant à la définition de la qualité du travail, et à son contrôle (Bezes *et al.*, 2011).

La focale comparative adoptée dans ce chapitre est multiple. Comme dans les chapitres précédents, une attention particulière est portée aux *différenciations entre professions et segments professionnels*. S'y ajoute un triple niveau de comparaison entre organisations : *entre la justice et d'autres services publics* où le *lean* a été introduit d'une part ; *entre trois cours d'appel* où le *lean* management a été diversement réapproprié d'autre part ; et parfois *entre services d'une même cour*, où des consultants différents sont intervenus. Dans la première cour d'appel F, le *lean* a été bien accepté et la démarche est encore mobilisée quatre ans après sa mise en œuvre. Dans la cour D, le *lean* a été rejeté et a produit peu d'effets. Dans la cour K, de nombreux magistrats et greffiers contestaient le principe et la démarche du *lean* en tant que « perte de temps et d'argent » ; mais les décisions prises à l'issue de celle-ci ont conduit à une réduction importante des délais et des stocks qui perdure encore deux ans après sa mise en place.

Ce chapitre s'appuie sur 26 entretiens semi-directifs portant sur le *lean* management et réalisés entre 2011 et 2014 avec des personnels du greffe, magistrats, hauts fonctionnaires et consultants de la DGME impliqués dans le transfert aux niveaux national et local. Les enquêtes ont été menées au sein du ministère de la Justice et dans trois cours d'appel¹⁷⁸. La seconde source réside dans l'analyse de la documentation produite lors de l'introduction du *lean* dans les juridictions (présentation de la méthode, diagnostics préliminaire et final, formalisation des processus de travail, solutions suggérées par les groupes de travail, options proposées par les consultants, décisions et calendrier de mise en œuvre) ; ainsi que les documents rédigés par les syndicats, et les exposés présentés en formation continue par les personnels de la DGME et les magistrats, et adressés à un public de hauts fonctionnaires ou à des professionnels du droit.

J'aborderai les trois processus au cours duquel le *lean* management a été adapté et transféré dans les services publics français aux niveaux national et local. La première partie porte sur la réinterprétation du *lean* management - du système de production Toyota à un instrument de management universel -, et sur la manière dont il a été transféré aux services publics français en tant qu'instrument de rationalisation de l'État. Cette partie insiste sur les stratégies et les caractéristiques des consultants et hauts fonctionnaires impliqués. La deuxième partie discute des conditions dans lesquelles le *lean* a été mis en œuvre dans le système judiciaire français, et les changements qui en résultent. Enfin, soulignant les résistances que cette démarche a suscitées dans certaines juridictions, la dernière partie présente les contre-arguments développés par les principales organisations syndicales et la contre-translation élaborée par la Chancellerie à partir de 2012-2013.

¹⁷⁸ Des entretiens ont aussi été menés avec des chefs de juridiction qui avaient décliné la proposition d'une démarche *lean*, dans deux cas parce que celle-ci aurait succédé immédiatement à une inspection.

I. Le *lean* management comme instrument de changement dans l'administration

La première étape de ce transfert et de ce processus de traduction réside dans la conception du *lean* management comme un instrument de changement dans l'État français. Le *lean* a été conçu comme un moyen pertinent de rationaliser l'organisation du travail, l'un des objectifs de la RGPP. La première section présente le *lean* management en tant que technique de rationalisation. La seconde souligne le rôle joué par la *Direction générale de la Modernisation de l'État* (DGME) dans la manière dont le *lean* management a été institutionnalisé dans l'administration française à travers un processus multiniveau de transposition et d'adaptation. Cette partie se conclut sur la conception du changement au sein de l'État qui sous-tend le *lean*.

I.1. Le *lean* comme technique de rationalisation

Le *lean management* est une reconstruction académique et *a posteriori* de pratiques managériales mises en œuvre dans l'entreprise Toyota au Japon dans les années 1950, qui a été importé aux États-Unis dans les années 1980 et qui a progressivement été constitué en savoir international de gestion par des auteurs comme Womack *et al.* (1990) ou Liker (2004).

Le *lean* a d'abord été mis en œuvre dans l'industrie, puis les services et le secteur public, en raison de la forte implication de praticiens (consultants, managers), d'universitaires et finalement de hauts fonctionnaires, dans un contexte où les frontières entre ces trois groupes se brouillent. « Dans les années 2000, le *lean management* connaît un renouveau dans les sociétés de service (assurances, banques, etc.) qui veulent réduire leurs coûts de structure. Il devient aussi une expertise prisée des grands cabinets de stratégie et de conseil. [...] Par exemple, en 2007, *Accenture* rachète la société de conseil *Georg Group*, spécialisée dans les techniques d'amélioration des procédures, et notamment dans l'une des déclinaisons du *Lean*, le *Lean Six Sigma*. [...] Avec la RGPP, le *Lean Six Sigma* devient la méthode utilisée pour rationaliser les procédures administratives. » (Bezès, 2012, p. 35-36).

Le *lean* management repose sur un principe (progressivement, faire plus avec moins) et une méthode centrale (cartographier, réviser et réorganiser les processus de travail) articulés à un objectif d'efficacité : la réduction des coûts, du personnel, des stocks et des délais. Les priorités peuvent varier en fonction des entreprises et des secteurs. Concrètement, il s'agit de réduire les activités qui n'apportent pas de valeur ajoutée, et qui sont considérées comme du gaspillage, en assurant une production à flux continu, constant et lissé dans les processus de travail (principes 2 à 4 du *lean* définis par Liker, 2004), et de standardiser les autres activités (principe 6 de Liker). Le *lean Six Sigma* souligne l'importance de mesurer les attentes des clients, d'améliorer la qualité de service, de réduire les délais et d'optimiser les processus.

Les principes de la « pensée du *lean* » (le « *lean thinking* ») identifiée par Womack *et al.* (1990)¹⁷⁹ sont les suivants : 1) spécifier la valeur du point de vue du client ; 2) identifier les étapes dans « la chaîne de valeur » ; 3) éliminer celles qui ne créent pas de valeur-ajoutée afin d'améliorer le processus de production ; 4) établir un flux de production « tiré » par le client ; 5) améliorer toujours davantage les processus en continuant à réduire toutes les formes de gaspillage, à travers une réflexivité constante afin de parvenir à une amélioration continue (le 14^{ème} principe de Liker).

¹⁷⁹ Les principes de Womack et Jones (1996) sont clairement visibles dans les documents de formation, même si ces derniers ne s'y réfèrent pas explicitement.

En observant le travail, en chronométrant les temps consacrés à chaque activité et animant des groupes de discussion, les consultants veillent à réduire les “sept ou huit gaspillages”¹⁸⁰ et à promouvoir les “5 S”. Les techniques de résolution des problèmes (tels les rapports synthétisés sur une feuille A3), les tableaux de bord, et certains outils de management visuels destinés à ce que les problèmes soient traités dès qu’ils surviennent (7^{ème} principe de Liker) sont utilisés pour discuter collectivement des causes des difficultés quotidiennes rencontrées, et des moyens d’y remédier, dans l’optique aussi d’enraciner une culture de résolution de problèmes (5^{ème} principe de Liker). Cette méthode conduit à rendre plus aisée une décision consensuelle, ce qui correspond au 13^{ème} principe identifié par Liker. Selon D. Segrestin (2004), la mise en place volontaire d’un espace de délibération ouvert à tous est cruciale pour l’appropriation du *lean* management. Cette dernière serait facilitée par une « régulation conjointe » (Reynaud, 2004 [1993]) que D. Segrestin (2004, p. 53) définit comme un « mécanisme suscité par la rencontre entre des injonctions supérieures et des savoir-faire de la communauté productive, qui banalisent l’échange des points de vue et accélèrent la production de compromis ».

La formalisation des pratiques et des procédures est au cœur de ces démarches, « qu’il s’agisse des temps de réalisation, des procédures, de la transmission des connaissances et des savoir-faire, des différentes formes de compte-rendu ainsi que des modes de communication internes et externes » (Petit, 2018).

1.2. Les conditions de son transfert et de son accommodation dans l’État en France

Dans quel contexte et comment cet instrument issu du secteur privé a-t-il été considéré comme un instrument de rationalisation de l’État pertinent ? Selon Morris et Lancaster (2005, p. 207), chaque étape du transfert consiste en une réinterprétation d’une procédure ou idée quand cette dernière est transposée dans un nouveau cadre, en un processus d’adaptation « du niveau général de politique publique, à un ensemble de pratiques spécifiques ». La DGME et les consultants ont été des acteurs clé de ce processus multiniveau de traduction.

1.2.1. Le ministère des Finances, la DGME et les consultants, des entrepreneurs de transfert

Le *lean* a été introduit par la DGME, créée en 2005 pour superviser « la modernisation de l’État », et qui était alors rattachée au ministère des Finances. À partir de 2005, des « audits de modernisation » conduits sous l’égide de la DGME réunissaient consultants, inspecteurs des Finances, et des inspecteurs des ministères sectoriels, afin de croiser les expertises et les méthodes. L’enjeu était de contribuer à « un double changement en matière de sources et de contenus d’expertise », avec « l’idée que les solutions de réforme doivent venir de l’extérieur et ne pas être laissées aux seuls exercices d’introspection internes de l’État » et le fait que « les audits articulent systématiquement des propositions de réformes de structure à la réduction des dépenses publiques ou l’accroissement des performances » (Bezes, 2010, p. 786). Cette activité comportait quatre principales caractéristiques.

Premièrement, la DGME agit comme un intermédiaire entre les secteurs public et privé, et plus précisément de grands groupes de conseil. Formés dans de grandes écoles très réputées

¹⁸⁰ L’attente, les stocks inutiles, la sous-utilisation des compétences, la surproduction, les traitements inutiles, les déplacements et transports inutiles, les erreurs ou rebuts. Les initiales de ces mots forment le mot DESASTRE (document de formation, mars 2014, p. 3).

d'ingénieurs, de commerce ou de la haute administration, ses membres ont un profil différent du service public traditionnel. La DGME rassemble en effet à la fois des hauts fonctionnaires (qui ont eu d'importantes responsabilités dans le secteur privé, éventuellement comme *partners* dans des cabinets de conseil) et des consultants expérimentés, juniors ou seniors embauchés sur contrat à durée déterminée de deux ou trois ans. En 2011, ces anciens consultants, qui constituent presque deux tiers des 140 personnes travaillant à la DGME, proviennent de *McKinsey, BCG, Ernst & Young, PriceWaterhouseCoopers, Deloitte, Accenture, Capgemini, Roland Berger, Oliver Wyman, and Eurogroup*. Ils ont été recrutés en fonction des compétences et expertises jugées nécessaires, afin de capitaliser l'expertise détenue dans le secteur du conseil en matière de management du changement, de *lean management*, de systèmes d'information, etc. Le directeur de la DGME entre 2007 et 2012, F.-D. Migeon, avait "le double ADN, haut fonctionnaire et consultant en direction générale en stratégie" selon l'expression d'un directeur de projet de la DGME. C'était un ancien élève de l'*École Polytechnique* et de l'*École Nationale des Ponts et Chaussées*. Il avait travaillé chez McKinsey Consulting pendant 6 ans, après avoir occupé différents postes au sein du ministère de l'Environnement et des Transports, et au sein du cabinet d'E. Woerth, le ministre en charge de la réforme de l'État en 2004-05 et en 2007-10¹⁸¹, où il avait conçu le rôle de cette agence. L'idée était de :

« constituer une hybridation entre des gens du privé, et des hauts fonctionnaires [...] L'État a besoin de compétences comme les nôtres [anciens consultants] pour conduire des transformations que les fonctionnaires seuls ne sont pas capables de construire parce qu'on a toujours besoin d'un regard extérieur et d'un apport soit méthodologique soit de paradigme pour faire bouger les choses. » (Entretien avec un directeur de projet DGME, responsable de la mise en œuvre du *lean* au sein de la justice - 2014)

Cette hybridation concerne tant les méthodes de travail internes à la DGME, que la manière dont les directeurs de projet de la DGME travaillent avec les chefs de projet ministériels. De plus, le transfert du *lean management* repose sur un partenariat systématique entre la DGME et de grands groupes de conseil, comme Cap Gemini et *Accenture* également impliqués dans des stratégies de promotion d'instruments gestionnaires. Quand le Service Conseil de la DGME, et plus particulièrement son service « Levier » qui comptait alors une vingtaine de personnes, soutenait un projet de réorganisation d'un ministère ou d'une agence décentralisée, un consultant junior était impliqué sur le terrain au moins à mi-temps, en plus du travail de conception et de supervision par plusieurs membres seniors de la DGME, et d'équipes de consultants qui œuvraient à la mise en place du *lean*. Le fait que de grands groupes aient été retenus lors des appels d'offre en raison de la diversité de leur offre de services et de leurs effectifs (*Capgemini-Boston Consulting Group* pour le *lean*), a sans doute aussi conduit à privilégier des solutions standardisées et internationalisées des cabinets anglo-saxons comme cette approche (Bezes, 2012, p. 31).

Deuxièmement, la DGME se caractérisait par une culture duale. En effet, la plupart des anciens consultants recrutés avaient déjà travaillé dans certains services publics, ou avec eux. Certains étaient très impressionnés par des hauts fonctionnaires avec lesquels ils avaient travaillé dans le passé, et qui les avaient convaincus de relever le défi de contribuer à réformer l'administration de l'intérieur. En outre, un certain nombre d'entre eux, dont plusieurs membres de leurs familles avaient travaillé dans le service public, étaient très sensibles à une « culture de

¹⁸¹ E. Woerth, un ancien élève d'HEC et de Sciences Po dans la section "Service Public", avait aussi travaillé comme consultant chez Bossard Consulting (1991-93), chez Arthur Andersen en 1981-82, puis de nouveau entre 1998 et 2002 comme directeur spécialisé dans l'audit des collectivités locales et des administrations publiques. Engagé en politique dans les années 1980, il siège à la Chambre des Députés depuis 2002. Il était alors proche de l'ancien président N. Sarkozy.

l'administration publique ». Cette culture duale était considérée comme la clé pour un transfert réussi :

« Les chefs de projet DGME, formés au *lean*, sont au même niveau technique que les consultants qui viennent de cabinets. *Ils ont un plus, ils sont de l'administration*. Généralement ça rassure. On a plusieurs leviers dans l'écosystème : soit c'est plus la DGME / SGMAP, soit plus les consultants... *Il y en a qui servent de fusibles, d'autres de caution...* Si c'est un terrain sensible et complexe, et que ça peut remonter très vite à des niveaux politiques, on va avoir tendance à robustifier la présence de la DGME sur le terrain... Concernant la justice, cela valait le coup que des chefs de projet de chez nous investissent des juridictions pour comprendre comment ça marche, améliorer la méthode et proposer quelque chose de plus adapté, de plus performant. » (Directeur de projet DGME, responsable de la mise en œuvre du *lean* au sein de la justice - 2014)

Troisièmement, en raison de leur expérience professionnelle et de leur expertise en management et stratégie, les membres de la DGME ont transféré les instruments et les méthodes qui leur semblaient les plus pertinents pour reformer les pratiques de travail, et les logiques de l'administration. Le *lean* management est l'un de ces instruments dont le directeur de la DGME estimait le potentiel le plus important en raison des gains de productivité qu'il permet. Le service « Levier » a été un acteur majeur de la promotion de la mise en œuvre du *lean*. Son apport est notable en termes de diagnostics, de méthodologies, d'expériences de conduite du changement dans l'administration.

Quatrièmement, l'action de la DGME est orientée vers la mise en œuvre de changements et l'obtention de « résultats concrets » :

« L'apport majeur de la DGME est une capacité de savoir-faire pragmatique, à l'écoute pour identifier les vraies priorités et avec un focus sur l'obtention de résultats concrets. L'administration est assez fournie en experts, en expertise de rédaction de rapports, d'analyses et de recommandations. Notre valeur ajoutée, c'est dans la conduite [effective] de transformation avec une plus forte conscience du service public » (Directeur de projet DGME, certifié « ceinture noire » en *lean* management - 2014)¹⁸²

Cinquièmement, dans le cadre de la RGPP, le *lean* a été un moyen pour le ministère des Finances, auquel la DGME était rattachée, de réaffirmer son pouvoir sur des ministères spécialisés (Bezes, 2009). Dans plusieurs d'entre eux, cela a été fait de pair avec des coupes budgétaires, tandis que, pour la justice, le *lean* a été une manière d'insuffler des changements en leur absence. Cependant, le pouvoir de la DGME, puis de l'institution qui lui a succédé, a varié au cours du temps. Il dépendait du leadership politique du ministère qui la supervisait, et de la force du programme administratif national de réforme de l'État. Entre 2009 et 2012, comme le ministère des Finances incluait le ministère du Budget, des Comptes Publics, du Service Public et de la Réforme de l'État, un lien fort a été établi entre les économies budgétaires et le processus de réorganisation (Bezes, 2010, p. 775). Le fort soutien accordé par le chef de l'État et du Premier ministre à la RGPP a contribué à « une centralisation et à un contrôle politique » (*ib.*) conférant un rôle central à la DGME, une forte légitimité à ce processus de réforme, et des ressources pour imposer ses conceptions de ce que l'administration et son organisation devaient être. Ce contexte a rendu plus facile la capacité de la DGME à obtenir que les ministères et leurs services décentralisés expérimentent le *lean* management.

¹⁸² L'expertise en matière de management *Lean Six Sigma* est reconnue par une certification comme « ceinture noire » délivrée par des organismes d'accréditation ou de formation spécialisés, suite à plusieurs expériences de mise en œuvre de projets *Lean*.

1.2.2. Un processus multi-niveau de transposition du *lean management*

Pour concevoir et mettre en œuvre le *lean management* dans le secteur public, la DGME a repris quatre principes de la « pensée *lean* ». Le quatrième principe est moins présent, dans la mesure où les services publics ne sont pas orientés seulement par les exigences des clients, mais aussi par les règles et normes juridiques, administratives, étatiques et politiques¹⁸³. Ces principes se retrouvent dans la présentation du *lean management*, que fait l'un des directeurs de projet de la DGME rencontré :

« L'idée dans le *lean* est de se mettre à la place du dossier, du client [Principe 1], mais non pas de raisonner de manière verticale métier par métier, ou service par service, en se disant : que se passe-t-il depuis le dépôt d'un dossier jusqu'à la notification de la décision ? [...] Il s'agit de cartographier le processus [Principe 2]. Ensuite, on regarde les temps de trajet et les temps de valeur ajoutée sur une étape ; on voit où ça bloque (visuellement, ce sont des stocks dans les armoires). Ensuite, collectivement, on fait un deuxième atelier pour savoir pourquoi il y a des stocks, puis on définit un plan d'action [Principes 3-4]. » (Directeur de projet DGME, responsable de la mise en œuvre du *lean* au sein de la justice - 2014)

Le *lean management* est défini dans un document de formation comme :

“an approach of continuous improvement of the processes, with the aim of eliminating waste and activities without added-value for the user, via participative procedures, and of transforming the way an organization solves problems that affect its functioning” (SG MAP, document de formation, mars 2014, p. 2).

Cette définition inclut les objectifs principaux du *lean* (amélioration continue, suppression des gaspillages, et point de vue du client), ainsi que ses méthodes (participation et outils de résolution des problèmes), mais sans référence à une logique d'entreprise : les termes « usager » et « organisation » remplacent ceux de « client » ou « consommateur », et « d'entreprise ».

Les principes du *lean management* nécessitaient d'être traduits en raison de la distance séparant les secteurs privés et publics, et pour aider les fonctionnaires à « faire leur [ce nouveau cadre d'analyse] dans leurs propres lieux de travail [*work settings*] » (Morris & Lancaster, 2005, p. 209). Selon ces auteurs, « une traduction implique de sélectionner une idée, de la désencastrier de son propre environnement, pour la ré-encastrier d'autres » (*ib.*). Selon eux, trois types de traductions sont à l'œuvre : la recontextualisation, la requalification et l'usage de plots combinant des récits et des recettes¹⁸⁴. Deux principaux processus ont été conduits au niveau national à propos du système judiciaire - la re-contextualisation et la requalification. La re-contextualisation s'est focalisée sur les principes que la DGME estimait les plus appropriés concernant les organisations publiques :

« La démarche *lean* aide à résoudre la quadrature du cercle : “les moyens baissent, les attentes augmentent et les fonctionnaires sont de moins en moins satisfaits”. Comment fait-on pour augmenter la performance tout en ayant des gens plus heureux au travail et des bénéficiaires plus contents du service qu'ils reçoivent ? [Dans les préfectures, les résultats ont été vraiment flagrants. Dans ces conditions, j'ai bien voulu tenter l'aventure de la DGME]. » (Directeur de projet DGME, certifié « ceinture noire » en *lean management* - 2014)

Au-delà de l'approche collaborative et *bottom-up* déployée, la DGME insistait sur la capacité à améliorer la qualité des services malgré un contexte de restrictions budgétaires.

¹⁸³ Comme accorder le titre de réfugié seulement à ceux qui remplissent les critères légaux, etc. ¹⁸³ [Un consultant de la DGME soulignait la complexité de la performance dans l'institution judiciaire : “Un des bénéficiaires est celui qui ne fait pas appel à la justice. Savoir que la justice est rapide, juste, équitable et fiable, ça veut dire que, quand j'y aurai recours, je sais que ça va marcher et du coup, je fais en sorte de ne pas y être confrontée si je suis en tort. C'est un gage de sécurité, au-delà de la morale ».]

¹⁸⁴ Les auteurs utilisent les termes suivants : re-contextualizing, re-labeling, et “the use of plots combining narratives and recipes”.

De plus, convaincus de l'universalité des principes du *lean* management, les professionnels de la DGME insistent sur le fait que le *lean* management n'était que du bon sens, en s'appuyant sur des exemples tirés de la vie quotidienne :

« C'est une erreur de dire que le *lean* est une technologie du privé. Cette technique s'applique partout !! [...] Quand quelqu'un fait un gâteau, s'il s'aperçoit en ouvrant un œuf, qu'il est pourri, il ne va pas le mettre dans le gâteau ! Le *lean*, c'est pareil : quand on s'aperçoit d'un problème - par exemple qu'un dossier est manifestement irrecevable, on le rejette. Quand on accepte un dossier comme ça, c'est criminel, parce qu'on consomme du temps d'agent ! [...] Le *lean* est un ramassis de principes de bon sens, que tout le monde applique sans le savoir à sa gestion domestique. » (Directeur de projet DGME, responsable de la mise en œuvre du *lean* au sein de la justice - 2014)

Par exemple, une magistrate a été très impressionnée par un court film présenté lors de la formation qu'elle avait suivie, concernant un homme qui pliait une chemise en trois mouvements plutôt qu'en quatre, exemple retenu par le premier président de la cour qui, lui, n'avait pas assisté à la formation.

Se défendant des critiques usuelles avancées à l'encontre du *lean* management, les consultants comme les personnels de la DGME insistent sur le fait que :

« Je peux être acteur de la performance sans me mettre en danger de troubles psycho-sociaux. Il ne s'agit pas de courir un marathon ; ça ne marche pas. Il ne s'agit pas de courir plus, il faut trouver un meilleur chemin. [...] Si vous abattez un arbre avec un canif, vous allez mettre très longtemps ; si on vous donne une hache, vous allez plus vite. Le *lean*, c'est exactement ça ; c'est une hache sur les problèmes. Le canif est le bon sens que l'on croit avoir. » (Directeur de projet DGME, certifié « ceinture noire » en *lean* management - 2014)

Les délais peuvent être réduits en travaillant d'une autre manière, en fonction de l'objectif final.

La requalification se réfère à la manière spécifique dont le *lean* management a été traduit aux niveaux national et local par et pour les divers ministères. Le *lean* a été conçu comme un instrument multi-objectifs à adapter selon les priorités au sein de chaque ministère, département ou organisation. Dans certains cas, il a été mis en œuvre en parallèle avec d'importantes restructurations des organisations ministérielles régionales, ou des fusions de plusieurs unités. Dans d'autres ministères, le *lean* a été focalisé sur la réduction des délais pour les procédures de naturalisation, les décisions judiciaires. Le fait que le *lean* management puisse être adapté en fonction des enjeux différents auxquels chaque organisation était confrontée constitue l'un de ses atouts.

En 2015, le *lean* management s'était implanté de manière très différencié selon les services publics. Dans quelques cas, seules quelques initiatives isolées avaient été déployées, y compris dans des secteurs où le *lean* est très développé au niveau international, comme dans le secteur de la santé (Brock *et al.*, 1999 ; McNulty & Ferlie, 2002)¹⁸⁵. Par contraste, dans d'autres institutions comme les préfetures et la Défense, le *lean* management était en cours d'extension à de nouveaux processus. L'organisation hiérarchique facilitait l'acceptation de tels changements, et l'existence d'un réseau étendu d'agents « *lean* » dans l'ensemble du pays, chargé de veiller à la perpétuation de son existence dans le temps. Entre ces deux pôles figurent des situations intermédiaires comme dans la justice, où le *lean* a été développé entre 2009 et 2012 avant d'être remis en question, au moins temporairement.

Ces dynamiques contrastées varient selon *les caractéristiques du secteur d'action publique, selon les groupes professionnels impliqués, et des facteurs politiques*. En 2012, l'élection d'un nouveau président et d'une nouvelle majorité parlementaire a débouché sur un nouveau programme de réforme administrative, la Modernisation de l'Action Publique (Chevallier, 2016), en

¹⁸⁵ Sans doute est-ce lié au fait que des réformes majeures, relatives au financement des hôpitaux, étaient en cours à cette époque.

remplacement de la RGPP, et la transformation de la DGME en Secrétariat Général à la Modernisation de l'Action Publique - SGMAP¹⁸⁶. Cependant, l'effet de ce contexte national a différé d'un ministère à l'autre : d'abord selon le secteur et les caractéristiques des professions concernées, comme le rôle et le pouvoir de la hiérarchie interne ; les caractéristiques du travail (processus intellectuels vs. administratifs), la cohérence des cultures professionnelles, leur ouverture à des approches managériales, le type de pratiques gestionnaires déjà utilisés, les priorités ministérielles. Plus la hiérarchie était forte, et plus la culture professionnelle était proche de celle des ingénieurs, plus la mise en œuvre du *lean* était aisée :

« Pour faire du *lean*, tous les terrains ne sont pas aussi favorables. C'est mon retour d'expériences parce que je travaille au ministère maintenant. Quand vous travaillez dans un ministère discipliné d'ingénieurs assez carrés qui ont assez de cerveau gauche, ça marche très bien. Dans des ministères à bac+8, plutôt littéraires, plutôt philo, tout de suite ça pose un problème [...] Dans la préfectorale, ils ont une culture d'amélioration, d'efficacité, ce qui n'est pas du tout le cas dans la justice. Sortir un chiffre dans la justice, pfff... Il faut y travailler ! L'acceptation est assez limitée. [...] Dans la magistrature, soit vous tombez sur des équipes locales vraiment très porteuses - et il y en a un certain nombre de TGI et de cours d'appel qui ont été très motrices et qui ont permis de bien avancer. Quand vous êtes sur des magistrats sceptiques qui n'encouragent pas les choses et que quelques magistrats du SM [syndicat de gauche] savonnent la planche, c'est sûr que ça va merder. » (Directeur de projet DGME, responsable de la mise en œuvre du *lean* au sein de la justice - 2014)

Ensuite, un second ensemble de facteurs tient aux acteurs impliqués dans le transfert : la personnalité, les expériences, les compétences et le charisme des consultants et hauts fonctionnaires d'un côté ; le statut et la position des acteurs au sein de la hiérarchie interne à chaque groupe professionnel, les expériences professionnelles antérieures, ainsi que le poids local des organisations syndicales et de leurs membres de l'autre.

1.2.3. Une nouvelle conception du changement dans l'administration

Les acteurs du transfert - le personnel de la DGME et les consultants - promeuvent une nouvelle conception du changement au sein des services publics. Par contraste avec la manière ordinaire de reformer l'administration selon une logique *top-down* à travers des normes imposées, l'idée était d'initier des changements « de l'intérieur » à travers une discussion collective sur le terrain :

« Autre innovation, le *lean* est un dispositif participatif : ça ne vient pas d'en haut, ce n'est pas une circulaire de l'administration centrale qui explique comment bien travailler à des services déconcentrés ; un fort degré de latitude est laissé au service constatant lui-même comment fonctionne et dysfonctionne son processus ; étant capable d'analyser les causes et les blocages, il peut proposer des solutions. » (Directeur de projet DGME, responsable de la mise en œuvre du *lean* au sein de la justice - 2014)

En même temps, le personnel de la DGME insiste sur la nécessaire radicalité des changements pour que ceux-ci soient effectifs :

« Un chef de bureau du ministère de l'Intérieur me dit à chaque fois que je le vois : « Vous nous avez violé, vous nous avez obligé à faire du *lean* contre notre consentement. Maintenant, on est consentant et on en reveut ». » (*ibid.*)

Le changement est de plus conçu comme reposant des instruments et outils adaptés aux objectifs finaux de l'action publique. Bien que ces dispositifs soient standards, le personnel de la DGME revendique leur caractère innovant dans l'administration française.

¹⁸⁶ L'objectif de ce nouveau programme de réforme administrative est aussi de réduire les dépenses publiques et d'améliorer les services publics. Mais le rythme et la dynamique de changement ont été modifiés, le principe étant d'impliquer les parties prenantes - par exemple, à travers des *focus groups*. La logique d'action est davantage *bottom-up* qu'antérieurement, où la RGPP était un programme plus coercitif.

En outre, pour le personnel DGME qui s'appuie sur la dimension cognitive des changements, ces derniers nécessiteraient de modifier ce qui fait la fierté du travail pour les fonctionnaires, afin d'obtenir des changements durables :

« [Pour mettre en œuvre des changements], il faut regarder ce que ça impacte en termes de “Moi, magistrat, qu'est-ce qui me rend fier de mon métier ? Qu'est-ce que ce changement me demande d'abandonner ou de repositionner comme fierté ? » [...] Il faut faire évoluer les raisons premières de fierté. Par exemple, au CGI, quel que soit le montant et le degré de maturité, les ingénieurs passaient le même nombre d'heures [à examiner les dossiers de demande de financement]. Ce qui les intéressait, c'était les sujets novateurs. [...] Le *lean* a consisté à les convaincre que] l'opportunité d'acquérir des savoirs supplémentaires, ils l'auraient par un autre biais. Travailler sur la fierté est un levier très efficace, plus subtil, mais qui a le plus d'impact » (directeur de projet DGME, certifié « ceinture noire » en *lean* management - 2014)

Enfin, le processus de transfert s'enracine dans l'idée que le *lean* est un instrument qui permet d'introduire des changements progressifs, mais susceptibles d'avoir des effets de transformation sur le long terme - que W. Streeck & K. Thelen (2005, p. 9) qualifient de « changement graduel transformateur » -, à travers l'acculturation à des principes d'action gestionnaires consécutive à l'implication de consultants. La mise en œuvre du *lean* était conçue comme une façon d'apprendre en faisant (*'learning-by-doing'*), au cours desquelles de nouvelles logiques d'action s'hybrideraient avec des manières de faire antérieures.

J'examine à présent les deux principales phases du processus conduit dans l'institution judiciaire à partir de 2009 : les premières traductions faites au sein du ministère de la Justice, avant d'en venir aux contre-interprétations développées par des professionnels du droit hostiles au *lean* management.

II. Conditions et enjeux de la traduction du *lean* management dans la justice

Cette partie étudie les processus d'adaptation et les trois stratégies de changement déployées par le ministère de la Justice pour introduire le *lean* management. Elle met en évidence les effets différenciés du *lean* selon les cours. Retracer finement le contexte et les processus aux niveaux national et local montre à quel point les manières concrètes de *réaliser en pratique* le transfert d'instrument - et pas seulement de le concevoir - influence sa réappropriation par les professionnels du droit. Ce faisant, cette partie montre à quel point il est heuristique d'articuler une perspective en termes de transfert de politique publique avec une analyse des changements organisationnels, pour attester de l'effectivité d'un transfert.

II.1. Les processus ultérieurs de traduction

En 2009 et 2010, des expérimentations ont été menées auprès de deux directions du ministère de la Justice en partenariat avec la DGME. La première concernait le système judiciaire lui-même et était focalisée sur les délais, tandis que la deuxième ciblait les greffiers de l'Administration pénitentiaire, et était centrée sur l'évitement des erreurs ou « zéro défaut » (cf. le principe du *“right-first-time production”*)¹⁸⁷. Malgré des résultats prometteurs, cette démarche ne fut pas poursuivie au sein de l'Administration pénitentiaire. En revanche, à la Direction des

¹⁸⁷ L'enjeu était de réduire le nombre d'erreurs dans les dossiers administratifs des détenus. Dans deux centres de détention où le *lean* avait été introduit à titre expérimental, près de la moitié des dossiers comportait des erreurs avant l'expérimentation, contre 5 à 10 % après.

Services Judiciaires, qui s'occupe de la gestion des tribunaux et des personnels, le *lean* management fut testé sur divers processus incluant : les affaires civiles (2009-2010), le pénal (2011), et des questions plus spécifiques comme le paiement des frais de justice (2010), les bureaux d'aide juridictionnelle (2011) et les tutelles (2012). Après expérimentation dans trois cours d'appel, la DSJ décide de généraliser la mise en œuvre du *lean* management aux contentieux numériquement les plus importants : les affaires sociales familiales¹⁸⁸. Deux principaux critères furent utilisés pour choisir les cours auxquelles proposer le *lean* : les cours avec d'importants stocks d'affaires, et pour lesquels les chefs de cour donnaient leur accord.

« En regardant leurs diagrammes de performance, [certaines cours] avaient des ratios de productivité par magistrat en dessous de la moyenne et des délais qui étaient au-dessus. On pouvait suspecter que c'était de bons candidats pour chasser le gaspillage. Et puis, il y a des juridictions qui nous appelaient parce qu'ils ne s'en sortaient pas » (directeur de projet DGME, responsable de la mise en œuvre du *lean* au sein de la justice - 2014)

Avant et pendant ces expérimentations, le *lean* management fait l'objet d'un nouveau processus multi-niveaux de transposition et d'adaptation : le *lean* est "cadre" pour le judiciaire. D'abord, il est présenté comme une réflexion collective et collaborative sur les pratiques de travail et l'organisation du travail, destinée à réduire les délais judiciaires :

« Le « DSJ *lean* » consiste à réfléchir, avec les magistrats et fonctionnaires des juridictions, à de nouvelles méthodes de travail, conduisant à l'amélioration, tout à la fois du service rendu au justiciable, et des conditions de travail des agents » (brochure DSJ, 2011, p. 1).

La DSJ présente aussi l'objectif d'efficacité comme un moyen d'éviter les pertes de temps, et de permettre aux greffiers et magistrats de se centrer sur leurs missions judiciaires à travers une mise en œuvre sur mesure dans chaque cour. Le *lean* s'intéresse en particulier au temps à valeur ajoutée, « défini comme le temps dédié au travail que l'utilisateur perçoit comme porteur de valeur ou qui est strictement nécessaire au fonctionnement » de la justice (brochure DSJ, 2011, p. 5). Par exemple, l'enrôlement, l'audience et la rédaction du jugement sont des activités à forte valeur ajoutée, par contraste avec les moments où le dossier est en attente de passage en audience. Or, ces derniers représentent jusqu'à 80 ou 90 % du processus (cf. graphique 7).

De plus, la DSJ comme la DGME insistent sur des arguments juridiques et les attentes des citoyens mesurées par les enquêtes d'opinion pour légitimer le *lean* (cf. graphique 8)¹⁸⁹. Ils soulignent qu'un "délai raisonnable" de jugement doit être garanti conformément aux recommandations de la Cour Européenne des Droits de l'Homme, et que la variabilité des délais entre cours (entre 7 et 24 mois pour un même contentieux) entraîne un traitement inéquitable des justiciables. Pour la DGME et la DSJ, l'enjeu est que les magistrats et greffiers prennent davantage en compte les attentes des citoyens lorsqu'ils travaillaient sur un dossier - soit « sortir les usagers du placard », comme le note une magistrate de la DSJ :

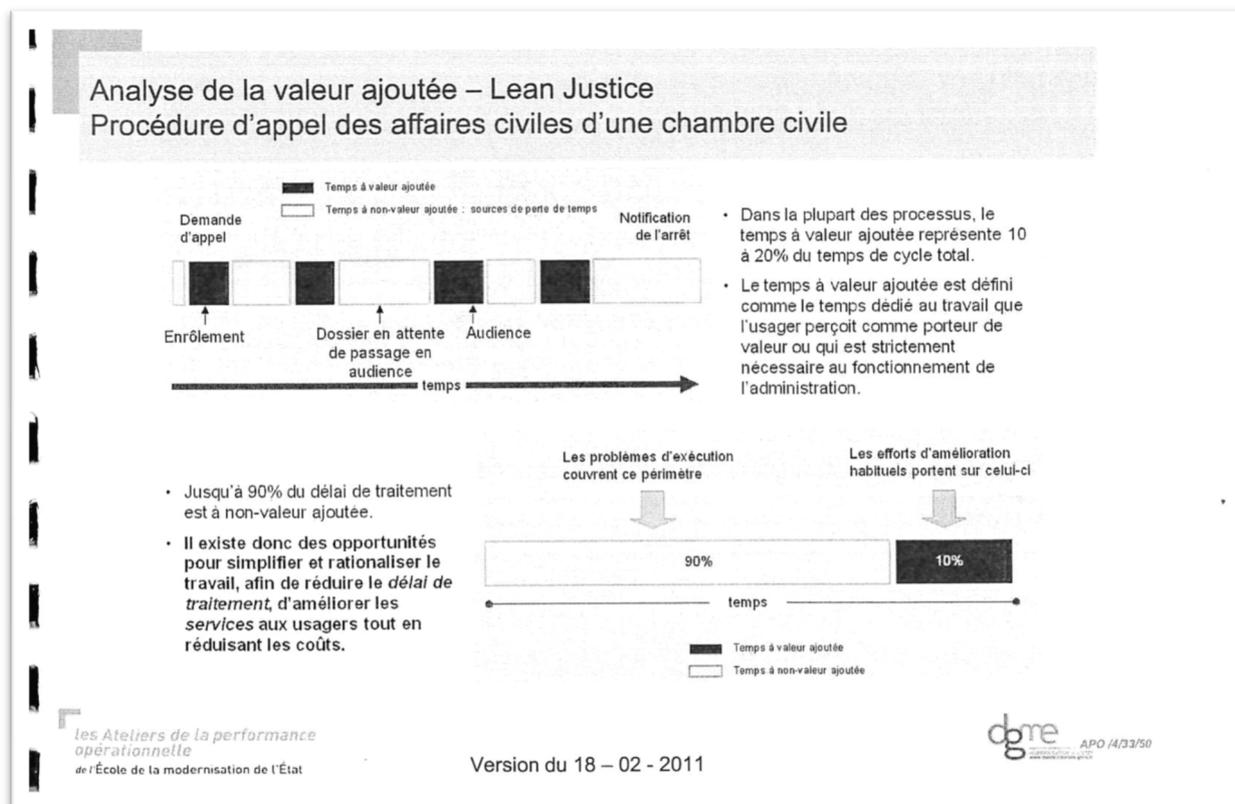
« On se met à la place de l'utilisateur [... et non pas] du magistrat qui a une pile de dossiers sur le bureau [...] C'est favoriser la prise de conscience de l'intérêt du justiciable, sachant qu'on est bien conscient que la justice a besoin de temps » (Directeur de projet DGME, responsable de la mise en œuvre du *lean* au sein de la justice - 2014)

¹⁸⁸ En décembre 2012, le programme *Lean* avait concerné 33 juridictions sur 197. Le ministère diffusait un « guide *Lean* » concernant les tutelles, généralisant des conseils tirés de la mise en œuvre du *lean* dans une douzaine de tribunaux.

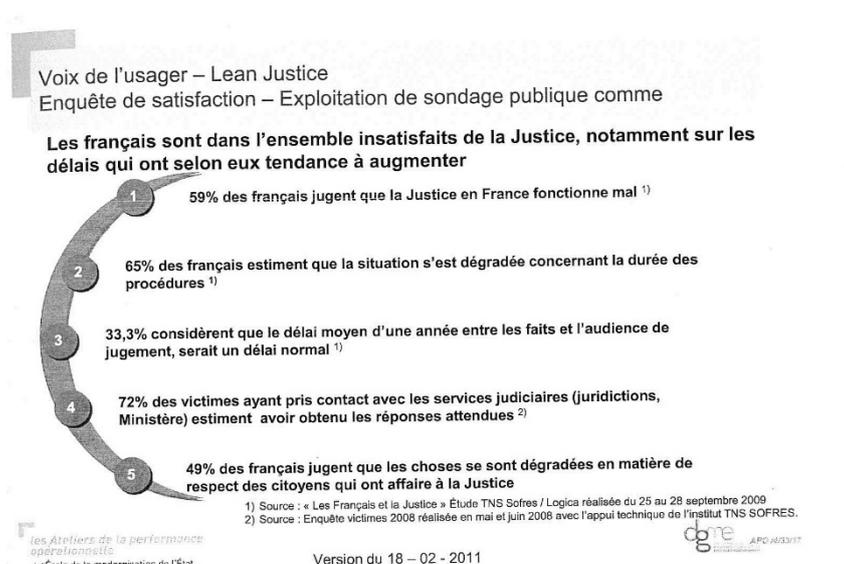
¹⁸⁹ La brochure *lean* de la DSJ (2011) distribuée aux professionnels lors de la présentation du *lean* avant sa mise en œuvre, insiste sur l'insatisfaction des citoyens à l'égard de la justice ; selon le sondage cité, pour trois cinquièmes des Français, la justice fonctionnerait mal en France, et la situation se dégraderait, en particulier concernant la durée des procédures.

« Un stock important, ce sont des dossiers en attente, ce sont des situations personnelles derrière. La réflexion sur l'amélioration et la fluidification des processus est un levier important pour diminuer les délais dans lesquels le juge, sur son cœur de métier, apporte une réponse à des problématiques, des contentieux portés par les justiciables. » (DSJ, Magistrat du parquet, responsable du bureau de la performance et des méthodes - 2012)

Graphique 7 - Représentation des « temps de valeur ajoutée » et temps morts



Graphique 8 - L'exploitation de sondages en appui au changement



Source des deux graphiques, comme des autres documents de ce chapitre : annexe de la documentation distribuée aux Ateliers de la performance opérationnelle de l'École de la modernisation de l'État, « Démarche d'amélioration de la performance par les processus, Module avancé, partenariat entre la DGME et l'Institut de la gestion publique et du développement économique. Document de plus de 400 pages remis en entretien.

Ce transfert sélectif du *lean* management est facilité par le fait que la DGME prend en charge le coût des consultants, et par la promesse de ne pas supprimer d'emplois au ministère de la Justice. Pour la DSJ, les consultants et les directeurs ou chargés de projet de la DGME représentent du personnel supplémentaire, permettant à l'institution judiciaire de moderniser ses méthodes de travail¹⁹⁰. Dès les premiers signes de résistances, la DGME fait appel en 2011 à un consultant spécialisé en sociologie de l'action organisée, qui a étudié auprès d'un universitaire reconnu en France, afin d'identifier les points de résistance - principalement culturels - et les moyens de les surmonter :

« Le diagnostic sociologique, c'est une douzaine de questions qui ne posent pas la question cash : vous êtes prêts à faire quoi pour accepter un projet *lean* ? En gros, il s'agit de comprendre la hiérarchisation des besoins, des attentes et des problèmes de ces gens-là [...] Le diagnostic nous a permis de réorienter un peu le discours, les éléments de langage et la présentation du projet [...] Par exemple, l'une des trois recommandations] dans le greffe pénitentiaire était d'afficher que le premier objectif était d'améliorer la sécurité de la gestion des informations que manipulent les greffiers. » (Directeur de projet DGME, responsable de la mise en œuvre du *lean* au sein de la justice - 2014)

Pour faciliter l'acceptation d'un tel transfert, le "Lean DSJ" combine trois stratégies génériques de changement : « les interventions de type *engineering* se focalisent sur l'analyse, la compréhension et la redéfinition des processus de travail afin d'améliorer la rapidité et la qualité de la production [...] La formation - *teaching* - se réfère aux actions guidées d'apprentissages dans lesquelles les participants sont activement impliqués dans leur propre rééducation à travers des changements dans leurs croyances fondamentales [...] conduisant à des pratiques modifiées [...] La socialisation - *socializing* - correspond au fait que les changements dans les pratiques des participants modifient les croyances et la culture organisationnelle [...] selon un mode coopératif, par contraste avec une approche coercitive » (Huy, 2001, p. 609)¹⁹¹.

Dans la justice, l'accent est mis sur les changements par *engineering* et par socialisation. Les groupes de travail et entretiens individuels impliquent magistrats et personnels des greffes de différents niveaux hiérarchiques dans ces trois stratégies de changements. D'une part, les groupes cartographient précisément les processus de travail - par exemple, depuis la décision de faire appel jusqu'à la notification de la décision. Des schémas synthétisent les procédures de travail, les acteurs impliqués, et la durée chronométrée de chaque étape (cf. annexe 4). Puis les groupes se focalisent sur les difficultés rencontrées au quotidien, sur les moyens d'y remédier, ainsi que sur l'identification de « bonnes pratiques ». Parfois, des observations collectives sont organisées, où les représentants des différentes professions suivent un dossier tout au long du processus, et décident des améliorations à apporter. Le principe est que chacun puisse améliorer son quotidien de travail, ce qui peut être vu comme une forme d'« *empowerment* » des agents (Oliver *et al.*, 1996), comme le note un juge, pourtant réticent à propos du *lean* :

« C'est très bien de s'arrêter, de faire un arrêt sur image et de regarder ce qui se passe. Avec le *lean*, il faut prendre la mécanique de A à Z, voir où ça coince dans tous les détails. Une fois qu'on aura décoincé le système, ce sera déjà beaucoup mieux et tout le monde sera content, et d'abord ceux qui font fonctionner le système ». (cour d'appel K, juge récalcitrant)

¹⁹⁰ Les consultants s'impliquent dans une juridiction trois à quatre jours par semaine pendant 16 semaines. Ensuite, ils vérifient la mise en œuvre des mesures choisies au cours des mois suivants - à raison d'une journée par semaine pendant trois mois par exemple. En 2012, dans certains cas, le *lean* est déployé sur quatre semaines.

¹⁹¹ Le quatrième type de changement, « Commander », correspond à un modèle *top-down* « dans lequel les agents du changement appliquent des directives et des actions plutôt coercitives aux cibles du changement, en conformité exacte avec les objectifs du changement poursuivis » (Huy, 2001, p. 604). Même dans une cour où certains des changements introduits dans un service émanaient du premier président et non pas des groupes de travail, la plupart des changements, bien que pas les principaux, provenaient d'attentes *bottom-up*. Néanmoins, cette forte intervention du chef de cour a contribué à délégitimer la démarche.

D'autre part, les groupes de travail sont aussi conçus comme un mode de changement par socialisation à travers la réflexion collective sur le travail, et le dialogue entre personnes et groupes professionnels. La dimension socialisante est encore plus visible pour les professionnels les plus impliqués, que ce soit dans les services concernés de la DSJ, les grades les plus élevés dans les cours, ainsi que dans les cours où le *lean* a été bien réapproprié.

Troisièmement, des formations ont lieu lors de la présentation du *lean* management à l'ensemble des magistrats et personnels de greffe, avant la mise en œuvre dans une cour ou un service. Puis, tout au long de la démarche, les consultants familiarisent aux méthodes et savoir-faire de mise en œuvre de changements. Les formations approfondies en matière de gestion sont réservées à la DSJ, aux chefs de projet Lean et aux chefs de juridiction ; elles réunissent des hauts fonctionnaires d'autres ministères¹⁹². À travers la socialisation et les formations, les personnels de la DGME et les consultants s'efforcent de transformer les perceptions et les valeurs centrales des élites professionnelles, administratives et politiques, autant que celles des agents :

« On a réussi à se mettre d'accord sur le fait que *diminuer les délais sans toucher à la qualité de la décision améliorerait la qualité de la justice*. » (Directeur de projet DGME, certifié « ceinture noire » en *lean* management - 2014)

En promouvant l'idée que l'efficacité est une composante de la qualité, consultants externes et de la DGME contribuent à transformer la culture professionnelle et administrative.

II.2. Cinq principaux changements : l'impact inégal du *lean* management sur les délais

Pour examiner dans quelle mesure la démarche *lean* a permis de modifier les pratiques de travail, et son organisation, il est nécessaire de s'intéresser aux résultats concrets d'un tel transfert.

Des effets quantifiables s'observent, bien qu'ils varient d'une cour à une autre. Excepté lorsque la démarche a suscité de fortes oppositions et limité l'implication dans le processus, les cours l'ayant expérimenté ont connu une réduction des stocks d'affaires de l'ordre de 10 à 15 % à effectif constant (document DSJ, p. 1 – un constat confirmé par d'autres cours)¹⁹³. Dans la cour K, le taux de couverture (affaire sortie pour affaire rentrée) était de 85 % en matière civile l'année précédant le *lean*, puis de 102 % et de 107 % l'année suivante. Cinq principaux changements relatifs à l'organisation et aux pratiques de travail, à la création d'un tableau de bord et aux partenariats avec les autres professionnels, peuvent être attribués au *lean*, bien qu'ils soient pour partie concomitants de modifications légales au niveau national.

Afin de réduire les délais, les changements introduits dans les pratiques professionnelles et l'organisation du travail visait à réduire les affaires en stock et à éviter les périodes où aucune intervention n'était faite sur les dossiers. Magistrats et personnels de greffe furent incités à jouer un rôle plus actif pour réduire les délais et à interagir davantage avec les parties - plaignants, défendeurs et leurs avocats.

Un premier ensemble de changements concerne l'organisation du travail et les pratiques. Le principal concerne la *mise en état* (lorsqu'une partie fait appel, c'est la période pendant laquelle les parties et leurs représentants légaux peuvent présenter des preuves et leurs conclusions) et l'*audiencement* (le choix de la date d'audience) "au fil de l'eau". D'une part, les greffiers furent chargés de traiter les appels non recevables le jour même de leur arrivée, afin de réduire autant que possible les délais, d'avoir un effet immédiat sur les stocks et d'améliorer l'image de la justice

¹⁹² Une formation introductive au *lean* management d'une demi-journée, et une formation de cinq jours consacrée au *lean* management et au management du changement dans les organisations.

¹⁹³ L'impact sur les délais est plus difficile à mesurer sur le court terme, puisque la priorité était donnée au traitement des dossiers les plus anciens, et que les audiences des mois suivants (parfois de l'année à venir) étaient complètes.

auprès des justiciables. D'autre part, excepté dans le cas d'affaires très complexes, la date d'audience était fixée dès réception du dossier et vérification de sa recevabilité, sans attendre que le dossier soit complet :

« *Les magistrats ont découvert qu'il y avait des stocks qui pouvaient être résorbés très rapidement car des dossiers traînaient des années, alors que l'appel n'était pas recevable. [...] Imaginez l'image de la justice : vous faites appel aujourd'hui. 18 mois après, on vous dit que votre appel n'est pas recevable ! Alors que [...] depuis le *lean*] la personne interjette l'appel, on regarde ; si l'appel est non recevable, on le met à la première audience et on évacue. *Moins on a de dossiers dans un service, mieux on se porte !* [...] Tout de suite, on dit que ce n'est pas recevable et pourquoi ; ça permet à la partie de refaire appel, avec des documents plus soutenus. Là aussi, on améliore l'image de la justice. On aide le justiciable, on n'est pas là que pour le sanctionner. C'est un bénéfice collatéral du *lean*. »
(cour F, directeur de greffe - 2014)*

A la cour F, un bureau d'ordre civil est mis en place qui enregistre l'ensemble des déclarations d'appel et établit les certificats de non-appel - travail réalisé auparavant par chaque chambre, parfois avec du retard.

Le second moyen d'amélioration de l'organisation du travail réside dans la distinction introduite entre les circuits "très courts", "courts" et « longs », en allant bien au-delà des exigences légales, selon le degré d'urgence, les délais prescrits par le Code de procédure civile, les priorités définies par chaque Chambre¹⁹⁴, et la complexité de chaque affaire. A la cour F, quatre circuits de très courts à très longs pour les dossiers les plus complexes sont définis dès la mise en état.

La mise à plat des processus et les pratiques effectifs de travail permet d'harmoniser certaines pratiques de travail. Par exemple, en cartographiant les processus à la cour F, magistrats et greffiers réalisent qu'il n'y a pas seulement trois circuits pour la saisine de la cour (par courrier, dépôt au greffe et déclaration d'appel), mais quatre, puisque certaines personnes adressaient par erreur leur appel au bureau d'aide juridictionnelle, qui depuis transmet leur courrier immédiatement aux collègues concernés. Concernant la mise en forme des arrêts, magistrats et greffiers prennent conscience de l'existence de plus de 100 modèles d'arrêt alors qu'il y a cinq chambres et une vingtaine de conseillers à la cour, et du fait qu'il y avait autant de mises en état dans les chambres civiles que de conseillers à la mise en état. L'harmonisation des pratiques de travail a aussi permis d'accroître la polyvalence des personnels du greffe. Des outils de management visuels ont permis d'identifier l'ampleur et l'ancienneté du stock par la couleur des dossiers entreposés sur des étagères et non plus dans des armoires fermées, chacune correspondant à une année d'appel. Ces éléments sont destinés à repérer les problèmes dès qu'ils surviennent, et à créer une émulation entre les chambres (cf. l'illustration 1 ci-dessous).

¹⁹⁴ En France, chaque Chambre d'une cour d'appel, spécialisée dans un contentieux (affaires familiales, sociales) compte trois juges, dont l'un est officiellement désigné comme président. Sur décision du président de chambre, soit ce dernier, soit l'un des deux autres juges est chargé de la *mise en état*.

Illustration 1 - Le management visuel introduit par le « *lean Justice* »

Management visuel – Lean Justice
Dispositif de suivi de la performance pour la procédure d'appel des affaires civiles

Le système de rangement au niveau des greffes a été optimisé, conformément au nouveau protocole de mise en état

Avant



Après



Principales modifications :

- Passage de dossiers suspendus à un rangement en vertical des dossiers permettant ainsi de visualiser la tranche des dossiers
- Rangement des dossiers par audience, avec écriture sur la tranche de l'armoire, de la date de l'audience avec une couleur différente suivant l'audience (collégiale ou en conseiller rapporteur)
- Mise en place d'un système de rangement sur les premiers mois permettant de visualiser les dossiers de plus de 4 mois
- Modification des cotes des dossiers, facilitant la lecture du numéro de dossier et supprimant la réécriture manuscrite du numéro de dossier

les Ateliers de la performance opérationnelle de l'École de la modernisation de l'État
dgme APO 433/102
Version du 18 - 02 - 2011

Deuxièmement, même si les professionnels du droit n'en sont pas toujours conscients, un deuxième changement important consiste dans la réalisation de tableaux de bord plus précis et synthétique, afin d'aider au pilotage de la juridiction. A la cour D, un tableau de bord unifié rassemble toutes les statistiques de la cour, globales et relatives aux chambres, et est accessible à tous sur un répertoire informatique partagé (cf. graphique 9).

Troisièmement, les partenariats avec les autres professionnels du droit ont fait l'objet d'une attention particulière, afin d'éviter les renvois d'affaires à l'audience : accords non contraignants avec les avocats ; implication de ces derniers dans des groupes de travail concernant le Bureau d'aide juridictionnelle ; en contrepartie, engagements des magistrats à harmoniser leurs procédures de travail :

« Pour que chaque chambre ne soit pas une royauté dans son coin, on a établi des trames de travail, on s'est mis d'accord sur la manière de procéder. » (cour F, magistrat référent *lean* - 2014)

D'autres changements ont été introduits pour réduire les temps morts : formation aux logiciels, réduction des interruptions par le public en définissant des plages horaires spécifiques d'interaction avec les justiciables et leurs conseils, en améliorant la signalisation dans les tribunaux, en mettant plus près de l'entrée les services accessibles au public...

Deux types de changements ayant un impact sur les délais et les stocks, ont été introduits plus ou moins simultanément. D'une part, le nombre d'audiences mensuelles et de dossiers a été systématiquement augmenté :

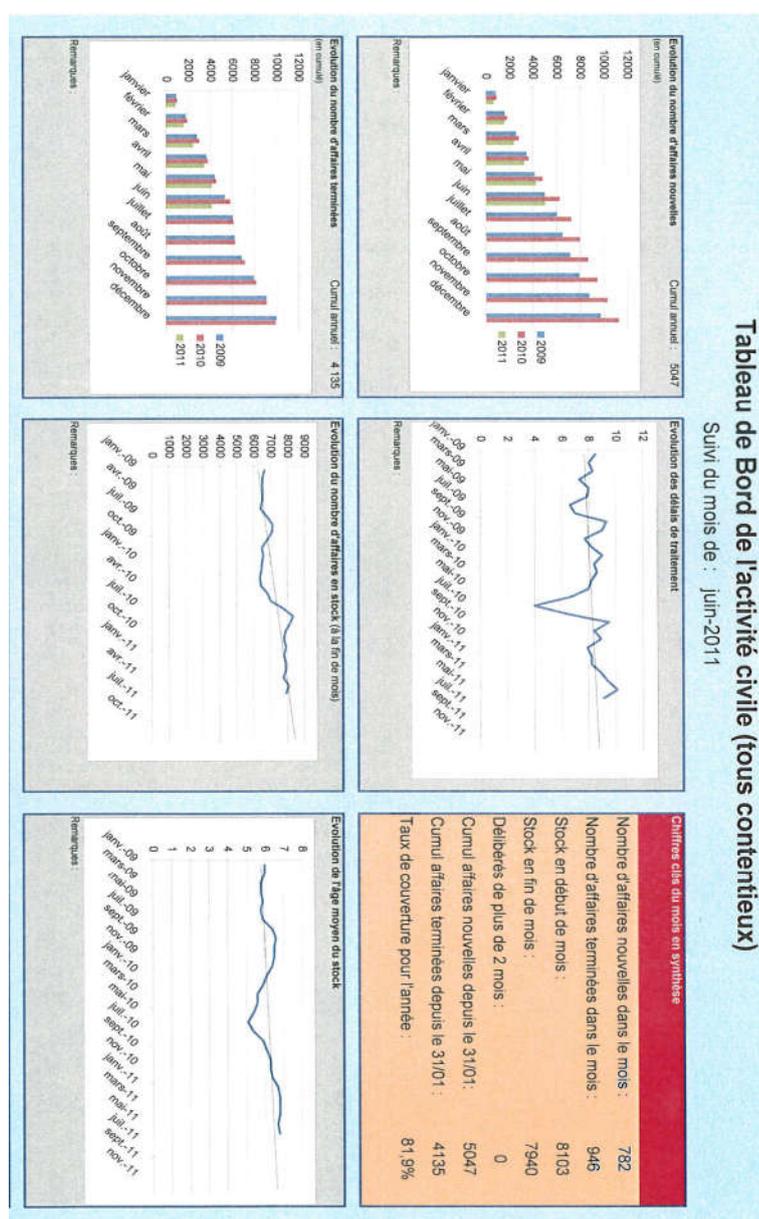
« Aux chambres sociales, dans le plan d'action [des consultants], il y avait trois hypothèses : une avec trois arrêts par semaine, où le stock continuait à augmenter ; l'hypothèse où on passait à 5, il baissait dans l'année et pendant 18 mois et on arrivait à stabiliser. Il y avait l'hypothèse très forte où on en rendait sept par semaine, mais ce n'était pas possible. » (cour K, magistrate adjointe chef de cour enthousiaste - 2014)

Dans toutes les chambres à la cour F, le nombre d'audiences par mois, comportant un nombre de dossiers inchangé, a été augmenté (dans l'une des chambres, on est passé de 8 à 10 audiences par mois, et de 6 à 8 dossiers). Dans certaines cours où le *lean* a eu une forte incidence sur les délais, de

nouveaux greffiers et magistrats venaient juste d'arriver de cours plus grandes, où ils étaient habitués à un rythme de travail plus intense, et ont été moteurs pour le *lean*. D'autre part, des réformes légales introduites entre 2010 et 2012, notamment les « décrets Magendi » et la communication électronique, ont contraint les justiciables et leurs conseils à respecter des délais plus stricts.

Enfin, on ne peut exclure l'existence d'un « effet Mayo », i.e. le fait qu'être observés a pu faciliter les modifications des pratiques des magistrats et greffiers, et un plus grand investissement dans le travail, contribuant à l'amélioration des statistiques (dans certaines juridictions, les magistrats et greffiers référents se sont fortement investis pour convaincre leurs collègues du bien-fondé du *lean*).

Graphique 9 - Tableau de bord de la cour D



II.3. Des appropriations contrastées selon les juridictions : quatre principaux facteurs explicatifs en juridiction

Cette section vise à comprendre pourquoi et comment magistrats et personnels de greffe se sont appropriés de manière si contrastée le *lean* management. Elle explique ces variations. Elle fait ressortir des facteurs d'appropriation des instruments gestionnaires, synthétisés dans le tableau 15. Car la mise en œuvre du *lean* dans ces différentes cours révèle des effets contrastés selon les juridictions et les groupes professionnels.

Dans la cour F, le *lean* a été bien accepté dès sa mise en œuvre ; les principales décisions ont été poursuivies et le directeur de greffe met en place une démarche similaire quand des changements doivent être introduits. Deux facteurs du *lean* y ont été cruciaux : la forte implication de professionnels relais (premier président, deux magistrats présidents de chambre, directeur de greffe et greffière) et le fait que les magistrats aient réussi à circonscrire le champ d'application du *lean* management. Parmi les consultants qui y sont intervenus, celui qui s'est montré trop franc avec le chef de juridiction n'est plus revenu dans la cour ; il a été remplacé par un polytechnicien de la DGME qui a impressionné les magistrats et personnels de greffe par sa capacité d'appropriation du droit. Dans la cour d'appel K, alors que plusieurs magistrats et greffiers estiment les changements très limités, les délais et stocks ont été fortement réduits à effectifs constants, et la tendance se poursuit deux ans après la mise en œuvre.

A la cour D, les effets sont limités, notamment du fait que les délais étaient déjà très réduits. Les trois principales modifications, qualifiées de « propositions de bon sens », sont : le rapprochement de deux services en lien avec les justiciables et initialement chacun à un bout du couloir - l'enrôlement et l'exécution¹⁹⁵ ; un tableau de bord unifié ; et la préconisation de réunions de service régulières entre magistrats et fonctionnaires¹⁹⁶. Les interlocuteurs en position de responsabilité conservent un souvenir très différent de la démarche *lean* moins de 2 ans après sa mise en œuvre : colère pour la directrice du greffe de la cour, intérêt pour la vice-présidente du TGI et souvenir très lointain pour la directrice du greffe du TGI. Dans cette cour, le processus de mise en œuvre du *lean* s'est étalé sur six mois hors vacances scolaires. Après une réunion avec les chefs de cour et de juridiction, et les directeurs de greffe, puis avec les personnels concernés (magistrats et greffiers en chef), deux consultants passent 3-4 jours pendant 3 mois à la cour pour collecter des informations et comprendre l'organisation du travail. Puis un consultant vient une journée par semaine pendant les trois mois suivants. Au TGI, sept jours presque consécutifs ont permis d'établir les premiers diagnostics à partir des entretiens et des ateliers collectifs - un par processus.

¹⁹⁵ De plus, les certificats de non appel antérieurement délivrés au pôle de l'exécution, alors qu'ils correspondent au début de la procédure, devaient être prochainement effectués par le premier service. En outre, les consultants ont observé que certains fonctionnaires réalisaient des tâches qui ne leur incombaient pas, comme le fait de communiquer par téléphone l'issue d'une affaire après l'audience. Désormais, le fonctionnaire note l'adresse de l'avoué à qui un fac-similé de la décision est transmis dès le lendemain par mail. La directrice du greffe a estimé les gains de temps à un équivalent de 20 % d'un ETPT. Celle-ci s'est aussi sentie soutenue dans sa « bataille » pour que tous les magistrats tapent eux-mêmes leur décision, ce qui lui permet d'« économiser 80 % d'ETPT », libéré pour réaliser d'autres tâches.

¹⁹⁶ En matière de divorce, les délais de fixation des audiences, de mise en état et de délibéré sont déjà relativement réduits (un mois) ; les délais de traitement largement inférieurs aux moyennes nationales quel que soit le contentieux concerné ; la délivrance des copies de décision à la cour s'effectue le jour suivant l'audience.

3.1. La capacité à maîtriser le champ d'application du *lean management*

La capacité des chefs de juridiction ou des magistrats à définir le champ d'application du *lean management* est l'une des principales clés pour comprendre l'acceptation de la démarche par les magistrats dans cette cour. C'est ce que met en évidence la comparaison entre les trois cours, et la mise en regard de l'expérience de la cour F avec le livre blanc rédigé par l'USM à propos du *lean management*.

La cour F est l'une des premières cours sollicitées pour expérimenter le *lean management*. Le projet d'expérimentation du *lean* ne porte d'abord que sur le greffe, vraisemblablement pour en faciliter l'acceptation au sein de la cour, c'est-à-dire sur le début et la fin du processus d'appel, le travail de déclaration d'appel et la mise en forme et la notification de l'arrêt. Les personnels se montrent très réceptifs, malgré la charge de travail que cela représente. Cette mission *lean*, d'une durée de 3 mois, conduit à une réorganisation de l'ensemble du greffe.

Il apparaît ensuite nécessaire d'étendre aux magistrats la démarche afin de traiter le processus de travail dans sa globalité en matière de contentieux social et économique. Pour autant, le magistrat référent comme le premier président veillent à circonscrire le champ d'application du *lean management* :

« En tant que cour pilote, l'avantage, c'est qu'on a déterminé le champ d'application de la méthode. Cela ne nous a pas été imposé, contrairement à ce qui s'est passé dans d'autres cours. [...] Nous avons été très prudents. Nous avons choisi des domaines circonscrits. [...] Nous avons refusé que les consultants interviennent dans ce qui fait le cœur du métier du juge vu que des chambres tenaient plus d'audiences que d'autres et que le nombre de dossiers traités par audience variait [...] Il y avait des enjeux en termes d'indépendance de la justice. Donc il y avait de vraies réticences, pleinement justifiées ! Donc on a été vigilant : les consultants nous donnaient de gros documents avec des propositions. On leur disait : on veut / on ne veut pas ; vous ne pouvez pas faire cela. Avec le premier président, on a filtré les questionnaires, l'orientation des questions, etc. » (ib.)

Le fait que le premier président, arrivé peu de temps avant la mise en œuvre du *lean*, ait demandé sans concertation aux magistrats d'augmenter d'un tiers le nombre d'arrêts rendus, a braqué certains magistrats convaincus que le *lean* servait d'abord les intentions du chef de cour, et que la dimension participative était en partie un leurre. Pour les personnels de greffe, les réserves tiennent aussi à la modification de l'organisation de leur travail à l'instigation du chef de cour. Antérieurement, les personnels se répartissaient entre eux, de manière autonome, les audiences et les différentes tâches relatives au traitement des dossiers et aux notifications des jugements. Dès septembre 2011, le chef de cour introduit une plus forte spécialisation en deux sections, valable aussi pour les magistrats, en fonction du tribunal d'origine et du contentieux, renforcée suite au *lean* à l'automne suivant, et actée par la séparation des personnels de greffe dans deux bureaux non contigus :

« [Après sept. 2011] au greffe, nous n'avons pas du tout appliqué cette spécialisation ; on a continué à travailler dans le même bureau et à se partager les dossiers au gré des emplois du temps des uns et des autres.

Comment avez-vous vécu cette séparation plus stricte en sections ?

Pas très, très bien. Après, il y avait des problèmes d'organisation, on en a résolu une partie. Malgré tout, on l'a mal vécu pour deux raisons : la première, cela nous a été trop imposé. La deuxième raison, ça nous a conduits à être très spécialisés et c'était ce que l'on ne voulait absolument pas ! Au niveau de l'intérêt du travail, on y a perdu. Comme effets positifs, ça a peut-être conduit à une organisation plus lisible et donc ça a créé une certaine sécurité pour les magistrats, nos greffiers en chef qui pouvaient avoir une visibilité plus grande de ce qui se passait. [...] Avant] il n'était donc pas gênant de ne pas savoir qui avait traité le dossier en premier, on voyait très vite à qui se référer pour avoir des informations. » (cour K, Greffière, chambre des affaires sociales - 2014)

Les personnels de greffe sont aussi déçus que plusieurs de leurs demandes n'aient pas été entendues, alors que cela leur avait parfois demandé plusieurs jours de travail, comme la reprise des trames communes aux chambres civiles (courrier ou jugement), faute de disponibilité du greffier en chef chargé de les modifier. En revanche, depuis, ils apprécient d'avoir accès au logiciel d'aide juridictionnelle, leur permettant de savoir où en est le suivi du dossier, sans déranger leurs collègues de ce bureau situé dans un autre bâtiment.

3.2. L'implication des chefs de cour et directeurs de greffe

Le *lean* a été d'autant plus bénéfique que certains magistrats et greffiers en position de responsabilité se sont fortement investis dans la démarche, enrôlant leurs collègues :

« *L'incontournable, c'est, localement, des chefs de juridiction qui sont convaincus de la nécessité de réfléchir à une organisation différente au sein de leurs services, qui arrive à porter aussi cette parole-là auprès de la hiérarchie intermédiaire. [...] Les réductions [de délai] majeures ont été constatées lorsque vous avez eu cet effet de mobilisation interne à la structure.* » (Magistrate, bureau de la Performance et des méthodes, DSJ - 2012)

Le premier président de la cour F fait partie du comité de pilotage national du *lean*. Le magistrat référent *lean* au sein de la cour, en fin de carrière, est président de l'une des chambres sociales. Il a déjà conduit un important projet de réorganisation dans d'autres juridictions, en plus de son activité juridictionnelle. Comme son épouse travaille et vit dans une autre ville toute la semaine, il consacre une partie de ses soirées à se concerter avec le premier président ; il travaille aussi de concert avec un ou deux magistrats en charge du test de la mise en état électronique, dont l'un travaille dans la même chambre :

« *On formait un duo de choc : on les a secoués.* » (cour F, magistrat référent *lean* 2014)

Bien que prévenu quinze jours avant que la démarche ne commence, le directeur de greffe, expérimenté, s'investit pleinement.

Une fois que les groupes de travail ont envisagé des solutions aux difficultés rencontrées, et que le chef de cour les a validées, le magistrat référent de la cour F les teste dans sa chambre, travaillant d'arrache-pied pour montrer à ses collègues et au personnel de greffe le bien-fondé et l'efficacité du changement en termes de réduction des stocks et des délais ; la greffière de sa chambre s'investit elle-aussi fortement - c'est un deuxième facteur majeur de réappropriation :

« Monsieur A [le magistrat référent], avant de partir en retraite, a dû manger du Viagra ! De 750 dossiers en stock dans sa chambre, on est tombé à moins de 500, à effectif constant. Ça a été difficile, on y est arrivé, et aujourd'hui [4 ans après] les stocks, on est dans ces eaux-là. Il y a un peu du *lean*... Il y a des dossiers que l'on traite tout de suite, ça prend 10 minutes, et c'est parti [soit autant de stocks en moins]. » (cour F, directeur de greffe - 2014)

« Directeur de greffe - Madame V. a été la prêcheuse de bonnes paroles auprès des collègues, elle vendait le *lean* dans les autres chambres et moi j'étais un peu la force derrière : « vous avez vu, ça marche bien à la 2, donc maintenant c'est comme ça ». Évidemment s'ils avaient écouté Madame V : « c'est super, mais moi je ferai ça quand j'aurai le temps ». Or, on n'a jamais le temps. [...] Les gens ont été un peu contraints, ça a ronchonné un peu, puis finalement...

Madame V., greffière : Tout le monde y a trouvé son compte à la fin en fait. » (cour F, 2014)

En procédant ainsi, le magistrat référent a gagné d'autres magistrats et greffiers à la cause du *lean*, et a facilité leur appropriation de cet instrument. Le fait que la dynamique se poursuive trois ans après son départ en retraite, montre que les effets sur les stocks ne sont pas seulement liés à son surinvestissement. Il est parvenu à susciter une émulation collective. Les changements ont d'abord été mis en œuvre dans la chambre commerciale, puis dans la chambre aux affaires familiales et enfin dans celle des mineurs - qui n'étaient pourtant pas dans le périmètre initial ; pour certains aussi, la chambre sociale s'y est mise aussi.

En 2014, soit 4 ans après la mise en œuvre, les principales méthodes (groupes de travail, post-it, etc.) sont encore utilisées pour réfléchir collectivement à la mise en œuvre de changements, alors que les deux chefs de cour, et les deux magistrats les plus investis ont changé dans les 2 ans qui ont suivi le *lean* : « C'est rentré dans les mœurs. On ne saurait plus faire autrement. » (Directeur de greffe, cour F). En revanche, alors que le magistrat référent et le chef de projet de la DGME impliqué dans cette cour avaient réfléchi à la conception d'un standard de mise en état valable pour les cours d'appels (à l'exception des 5 plus grandes), ce projet n'a pas abouti du fait du départ des deux protagonistes (retraite et prise d'un poste dans une autre administration).

Par contraste avec la cour F, la faible incidence du *lean* dans la cour D, et les avis mitigés qui l'accompagnent s'expliquent en partie par le manque de suivi des changements en partie lié au départ des chefs de cour, puis de juridiction présents lors de la première phase (au TGI, quatorze mois après le début du processus, la magistrate cheffe de service et la greffière en chef n'avaient eu aucun retour des consultants).

Certaines caractéristiques individuelles ou en termes de carrières des professionnels du droit expliquent leur plus ou moins grande réceptivité au *lean*, non seulement selon leur position dans la hiérarchie, mais aussi selon leurs expériences professionnelles antérieures - lorsqu'ils ont travaillé dans d'autres lieux où les méthodes ou organisations, dans le judiciaire ou ailleurs, leur avaient semblé plus efficaces.

3.3. La personnalité et les compétences des consultants

La personnalité et les compétences des consultants ont eu une incidence majeure sur leur capacité à convaincre les professionnels du droit du bien-fondé du *lean* :

« Pour les consultants, cela a été un peu la douche froide de devoir s'adapter..., car on a affaire à des corps très conservateurs. » (cour F, Directeur de greffe qui s'est fortement investi dans le *lean* - 2014)

A la cour F, si les consultants externes ont été diversement appréciés (reconnaissance de leur professionnalisme et de leur ouverture d'esprit pour les deux femmes), le chef de projet *lean* de la DGME qui intervient sur le site, et que les professionnels du droit ont identifié comme un consultant, suscite une admiration unanime par sa compréhension très rapide de la procédure. Avoir unanimement impressionné magistrats et greffe par ses *compétences juridiques* - critère d'appréciation essentiel pour ces professionnels du droit, lui a permis d'être reconnu comme légitime aussi pour ses compétences *gestionnaires* :

« [La consultante] Cette dame dans la première phase était très à l'écoute, elle connaissait et savait bien vendre son produit. [...] La deuxième fois qu'on a eu Cap Gemini, on a eu des cow-boys. Et ça s'est très mal passé avec les magistrats. Je leur avais dit, avant d'aller voir le premier président, que j'aimerais qu'on fasse le point ensemble. Nous, on était les cons, lui c'était le dieu, il savait tout, que [certains magistrats] feraient bien de travailler un peu plus et plus vite. Le chef de cour lui a répondu que c'était son problème et pas le sien, alors, qu'il prenne la porte ! [...] Il était compétent dans son métier, mais trop brut de décoffrage. Le cow-boy n'est plus jamais revenu. [...] Ensuite, on a eu un jeune, 35 ans. Il sortait d'une très grande école, Polytechnique. Il a demandé qu'on lui prête un code de procédure civile. Huit jours après, il le connaissait pratiquement par cœur. Quand on parlait de procédure, il savait exactement de quoi on parlait. Vous lui disiez trois mots, il percutait contrairement aux autres. Il n'avait pas la grosse tête, il était très ouvert, très humble, c'était vraiment passionnant de travailler avec lui, quelqu'un de brillant. » (cour F, Directeur de greffe - 2014)

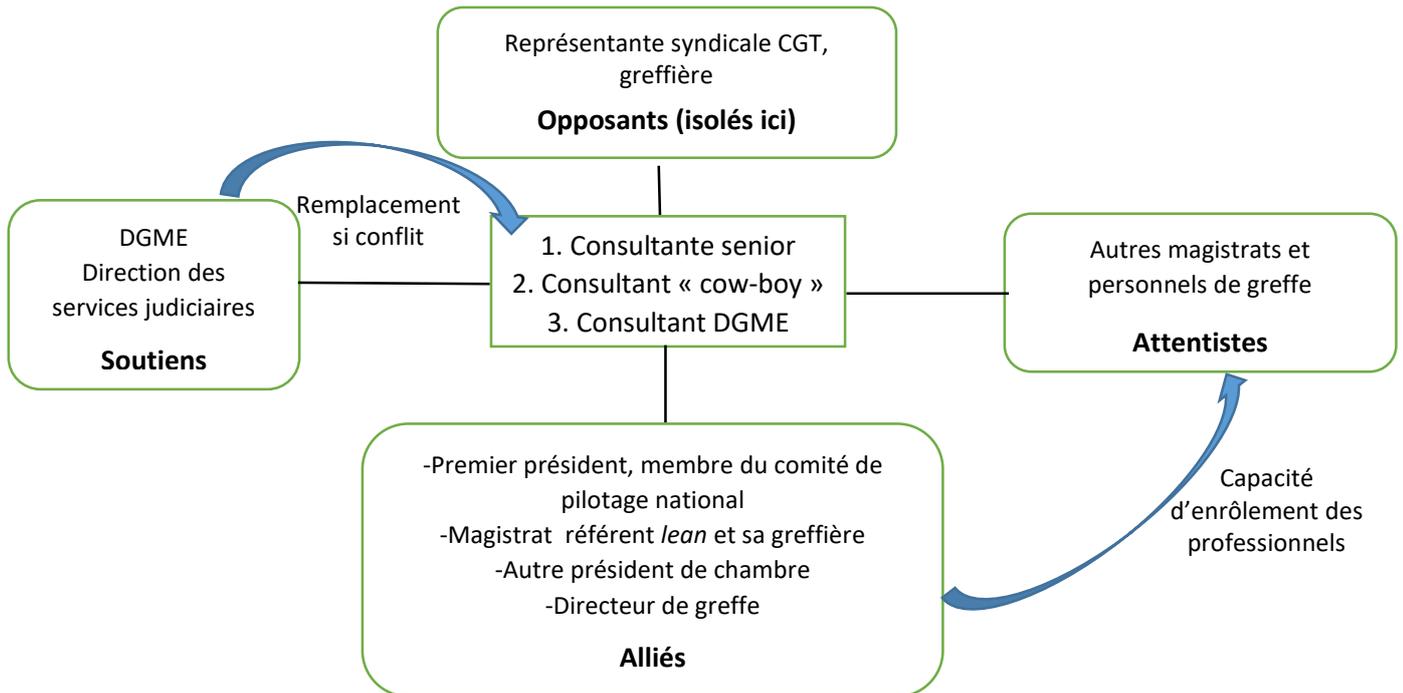
En 2010, la cour K est pilote pour la communication et la mise en état électroniques. Le *lean* est d'abord mis en œuvre dans les chambres sociales (avril-octobre 2011), puis dans les chambres de la famille (avril-mai 2012). En juin 2012, les consultants rendent une synthèse relative à

l'opportunité du *lean* sur la chaîne pénale. Dans cette cour, le processus est mieux accepté dans les chambres sociales, bien que sans grand enthousiasme, que dans les chambres de la famille ; les premiers préviennent les seconds que la démarche est très chronophage, la disponibilité à l'égard des consultants entraînant du retard initialement dans le traitement des dossiers. Le contraste entre les chambres s'explique d'abord par la personnalité du consultant. C'est le consultant qualifié de « cow-boy » et fortement contesté à la cour F, qui intervient dans les chambres sociales, et qui cristallise ici aussi une forte hostilité chez les magistrats et greffiers.

Concernant les relations entre un consultant et son client, F.-M. Poupeau (2017) insiste sur le fait « qu'au-delà de l'expertise mobilisée par les consultants, qu'il ne faudrait pas négliger, la « réussite » est le fruit d'un travail sur le client qui, dans le cas étudié, fait intervenir trois principaux types de savoirs relationnels : enrôler ses interlocuteurs (pour en faire des collaborateurs actifs de la mission), faire communauté avec eux (en redéfinissant les frontières professionnelles pré-existantes) et gérer les rapports de force internes (en nouant des alliances ciblées avec certains acteurs). »

La comparaison des trois cours montre aussi que le « succès » d'une mission, de manière complémentaire, tient à la capacité ou pas du « client » à canaliser l'action et les interventions des consultants. En s'inspirant du schéma que F.-M. Poupeau établit, il est possible de retracer les alliances et conflits entre les consultants et les professionnels du droit au sein de la cour F de la manière suivante (cf. schéma 6). Les consultants arrivent avec le soutien de la DGME et de la Direction des services judiciaires : des représentants de chacune de ces directions sont présents lors de la réunion de lancement. Sur place, à la cour F, les consultants sont parvenus à enrôler le premier président, qui est membre du comité de pilotage national ; le magistrat référent *lean* et la greffière de sa chambre ; un autre président de chambre très investi. Les autres magistrats et personnels de greffe sont majoritairement « attentistes ». Une seule exprime son opposition : une greffière, représentante syndicale CGT ; mais elle reste isolée. Mais l'enrôlement est à construire : autant la première consultante, qui intervient et qui est dans la cinquantaine, parvient à susciter une adhésion, autant le second, par son tempérament trop volontariste, suscite le rejet du premier président. Un consultant de la DGME intervient alors pour rétablir la confiance. Surtout, le premier président et le magistrat référent *lean*, la greffière de sa chambre et le directeur de greffe développent des stratégies pour enrôler leurs collègues.

Schéma 6 - Alliances et mécanismes d'enrôlement



Source : élaboration personnelle d'après Poupeau (2017)

3.4. Autres facteurs idéologiques ou liés aux caractéristiques de la juridiction

Outre la personnalité et les compétences des consultants, d'autres facteurs, idéologiques ou liés au fait que les délais étaient déjà très courts, limitent l'acceptation du *lean management*.

Certains professionnels se sont mis en retrait, par désaccord sur les principes du *lean* (accroître la productivité avec une attention portée sur les flux) ou le contexte dans lequel la démarche s'inscrivait - la RGPP :

« On était dans la RGPP¹⁹⁷, le président de la République n'arrêtait pas de dire qu'il faut dégrossir la fonction publique, donc un retraité sur deux ne sera pas remplacé, voire un sur trois, et puis, là on nous dit : on va faire du *lean*. Alors, on se précipite sur les dictionnaires et on voit que ça veut dire amaigrissement. Bon ! RGPP = amaigrissement. » (cour F, Directeur de greffe qui s'est fortement investi dans le *lean*)

Parmi les magistrats rencontrés dans la cour K, les résistances idéologiques et de principe au *lean*, comme à la RGPP et à l'intervention de consultants (en raison de leur coût excessif) sont plus fortes que dans les cours F et D. Certains magistrats ont incité les greffières à ne pas se laisser faire face aux réorganisations du greffe qui réduisaient fortement leur autonomie.

Enfin, l'impact du *lean* a aussi dépendu des améliorations éventuelles qui avaient pu être apportées antérieurement, limitant les gains de productivité susceptibles d'être réalisés. Comme les délais étaient déjà réduits à la cour D comme au TGI principal, les effets sont moins spectaculaires que dans d'autres cours ; les consultants se trouvent démunis quant aux améliorations à proposer. Les directrices de greffe à la cour comme au TGI y sont donc très déçues.

Le tableau 15 ci-dessous synthétise les principaux facteurs explicatifs et effets dans les trois cours (les symboles + et - signalent le sens et l'intensité du changement tel qu'il est perçu par les divers acteurs).

¹⁹⁷ Le courrier annonçant la démarche *lean* précisait que cette dernière s'inscrivait dans le cadre de la RGPP.

Tableau 15 - Appréciations et effets du *lean* selon les juridictions, les Chambres et les groupes professionnels

		Cour F	Cour K		Cour D
		Affaires familiales	Affaires sociales et économiques	Affaires familiales	Affaires familiales
APPRECIATION globale	Chefs de cour / directeurs de greffe	+++			-
	Magistrats et greffe	+++	+	--	-
EFFETS	Global		+	-	Limités
Pour les magistrats et greffiers	Modifications de l'organisation du travail (répartition en services...)		+	-- (greffiers)	Limitées (déplacement de services)
	Nombre croissant d'audiences, de dossiers		+++		
	Délais et stocks				
	Introspection	+++			
	Meilleure communication interne	+++ (« nouveau contrat social »)	++		
Pour les chefs de cour, leurs adjoints et directeurs greffe	Aide au changement	+++			-
	Tableau de bord	++			
FACTEURS EXPLICATIFS					
Engagement des chefs de cour		Fort			Réduit en raison de leur changement.
Caractéristiques des magistrats référent <i>lean</i>		*Un nouveau venu, entrepreneur de changement dans d'autres juridictions. *Teste les changements			Pas de référent identifié.
Désaccord de principes	Concernant le <i>lean</i> et la RGPP	Marginal	Ponctuel	Fort	
	L'implication de consultants				
Désaccord sur la mise en œuvre	Concernant l'attitude de certains consultants	Fort désaccord avec l'un des consultants décrits comme un "cowboy" vs. un "brillant" consultant de la DGME	Marginal (avec un consultant différent de l'autre chambre).	Fort désaccord avec le consultant décrit comme un "cow-boy" (le même qu'à la cour F)	Fort
	Concernant l'attitude des chefs de cour	Non		Fort (changements <i>top down</i>)	Non
Facteurs locaux		Forte implication de nouveaux magistrats & greffiers			Pertes de plusieurs emplois attribués au <i>lean</i> .

II.4. Les motifs pluriels d'appréciations contrastées

Afin de comprendre les appréciations contrastées du *lean* management dans la justice, je présenterai les bénéfices communs et asymétriques tels qu'ils ont été vécus selon les groupes professionnels et les niveaux hiérarchiques.

4.1. Introspection collective et rééquilibrage en faveur du greffe, mais pas des usagers

Le fait que le *lean* corresponde à une introspection collective, améliorant la communication entre groupes professionnels, et au sein de chacun, est un apport unanimement reconnu de la démarche aux niveaux national, régional et local.

Réfléchir collectivement sur la pertinence des processus de travail a permis aux participants de prendre du recul par rapport à leur quotidien. De plus, la démarche, en leur faisant prendre davantage conscience des contraintes des collègues et des interdépendances entre eux, a souligné à quel point l'institution judiciaire repose sur la coopération entre professions, et de repenser l'organisation en fonction¹⁹⁸. Parfois, contrastant avec la traditionnelle hiérarchie entre magistrats et greffiers, les discussions relatives aux pratiques de travail, et à leurs améliorations ont permis de rééquilibrer les relations, en prenant davantage en considération les attentes des greffiers :

« Certains greffiers nous ont dit : « On n'a plus peur de dire [aux magistrats] ce qui ne va pas, parce qu'on n'arrive pas à les lire, qu'ils sont en retard. Parce que, de manière dépassionnée, dans un atelier de travail, ils se sont tous mis - magistrats et greffiers, sans casquette hiérarchique ou statutaire - à regarder ce qui ne marche pas dans le processus. » (Directeur de projet DGME, responsable de la mise en œuvre du *lean* au sein de la justice - 2014)

[«Cela a été un *défouloir collectif*. J'exagère un peu, mais *la parole s'est libérée* – notamment parce que le greffier ne peut pas remettre en cause l'autorité des magistrats et du président. Or en groupe, ils ont pu dire les choses. » (cour F, magistrat référent *lean* - 2014)]

Le magistrat chef de projet *lean* au niveau national parle même d'un « nouveau contrat social » survenu dans certaines où le *lean* a transformé en profondeur les relations entre professionnels.

En revanche, cette introspection n'est pas parvenue, du moins pas complètement, à faire passer l'un des objectifs explicites de la DGME et de la DSJ : adopter le point de vue de « l'usager » en travaillant sur un dossier, et prendre davantage conscience des effets négatifs de l'attente d'une décision judiciaire - un élément rarement mentionné par les magistrats et greffiers en entretien, sauf parmi les greffiers dans la cour F qui se sont fortement investis dans le *lean*.

4.2. Un instrument de gestion du changement pour les chefs de cours et les entrepreneurs de politique

De manière générale, les chefs de cour ont une meilleure impression du *lean*, à la fois parce que le *lean* n'était mis en œuvre qu'avec leur accord, et parce que, pour eux, les bénéfices l'emportaient sur les coûts.

Les chefs de cour, comme certains présidents de chambre, perçoivent souvent le *lean* comme un instrument de changement utile. En effet, les consultants leur apportaient des instruments guidant leurs décisions, tels les outils de mesure et d'évaluation de la performance (indicateurs,

¹⁹⁸ C'était l'un des enjeux du *lean* pour la DSJ : « la valeur ajoutée de la méthode *lean* est de faire travailler ensemble tous les acteurs de la chaîne de valeur (les magistrats et les greffiers pour le traitement d'une affaire civile), en les amenant à réfléchir ensemble au moyen d'améliorer » les méthodes de travail et leurs pratiques (brochure DSJ, 2011, p. 2).

tableaux de bord), accroissant les moyens à leur disposition pour renforcer l'*accountability* des magistrats. Les consultants leur proposaient aussi des scénarii afin de réduire les stocks, ce qui simplifiait la prise de décision. De plus, le *lean* permettait d'introduire des changements dans les pratiques et les organisations dont les chefs de cour étaient convaincus qu'ils n'auraient pas pu les mettre en œuvre autrement :

« L'apport des consultants était leur dynamisme et leurs outils. Ils permettaient d'exprimer les besoins et ils avaient la ténacité pour y apporter des solutions. [...] Cette évaluation de la charge de travail et des possibilités de progresser a accompagné la réforme de la cour que voulait le premier président. Une autre chambre sociale a été créée, avec des négociations sur le nombre d'arrêts, les pratiques... Ça nous a vraiment aidés dans la réorganisation. » (cour K, magistrate adjointe chef de cour enthousiaste - 2014)

Selon le magistrat référent de la cour F, outre la réduction des délais, le *lean* permet d'améliorer le management des fonctionnaires, afin de gagner en efficacité, et d'aider les chefs de cour, mais aussi le directeur de greffe dans la conduite du changement :

« Une des idées du *lean*, c'est de permettre un management des fonctionnaires afin de faire mieux avec moins (car on manque de fonctionnaires) sans que les gens soient écrasés de travail. C'est clair !! [...] L'objectif, c'est de gagner du temps. [...] Le *lean* a dû aider les premiers présidents dans leur management. Le regard extérieur, c'est une aide à la conduite du changement » (cour F, magistrat référent *lean* - 2014)

Dans plusieurs cours, les audits accompagnant le *lean* ont conduit l'administration centrale à reconnaître que les stocks et délais n'étaient pas seulement imputables à une organisation ou à des méthodes déficientes, mais à un manque d'effectifs. Par exemple, dans un tribunal de l'Est de la France, les consultants avaient calculé que 20 ans seraient nécessaires pour purger le stock, même si magistrats et greffiers profitaient pleinement du *lean*. La DSJ a assorti la démarche d'un contrat d'objectifs ; l'affectation de trois magistrats supplémentaires pendant un an a permis de réduire les stocks, tout en reconfigurant les processus pour que de nouveaux stocks ne s'accumulent pas.

De plus, pour certains magistrats, le *lean* a représenté une opportunité en termes de reconnaissance professionnelle et de progression de carrière, dans la mesure où cette politique leur a conféré la réputation d'un entrepreneur de changement. Cependant, les chefs de cour se sont efforcés de ne pas susciter une trop forte hostilité :

« Avec le Premier président, on ne voulait pas braquer. On était sur une corde raide. Il y avait deux syndicats de magistrats contre, y compris l'USM qui est majoritaire [Le Syndicat des greffiers de France était lui aussi hostile]. En plus, cela marchait !! On obtenait des gains de 30 % [en nombre d'affaires traitées]. Pour certains collègues, c'était un scandale. Ils nous appelaient pour savoir ce que c'était que cette méthode révolutionnaire. [...] Il fallait que cela n'entraîne pas la révolution, ni que le consultant se heurte à un blocage. Cela s'est très bien passé finalement. Personne ne souhaite revenir en arrière. Cela a été très profitable ! » (*ibid.*)

Pour autant, dans plusieurs cours, les tensions provoquées par l'introduction du *lean* ont résulté dans une moindre appropriation de la démarche, perçue comme un instrument dans les mains des chefs de cour pour imposer leur point de vue :

« Le nouveau premier président a redéfini les objectifs [rendre 40 arrêts par mois au lieu de 30]. Il a dû penser que le *lean* était susceptible de conforter sa position, que c'était une bonne opportunité pour changer les fonctionnements. Si le *lean* n'a rien apporté, c'est qu'il y a peut-être eu une forme de résistance ! » (cour K, juge récalcitrant - 2014)

Le *lean* peut en effet aussi être un moyen d'imposer des changements envisagés avant sa mise en œuvre, tout en bénéficiant de la légitimité procurée par cette approche participative (Pardi, 2007). Mais même dans ces situations, les consultants donnent aux chefs de cour des conseils, et leur transmettent leur savoir-faire en matière de gestion du changement.

Cette étude relative à l'institution judiciaire rejoint ainsi certaines conclusions concernant la santé, qui soulignent « l'importance cruciale des luttes entre groupes professionnels pour le contrôle

des organisations. Dans cette perspective, le management ne représente pas simplement une menace externe pour les professions, mais aussi une ressource potentielle, que différents groupes peuvent s'efforcer de contrôler pour renforcer leur position au sein du système plus large des professions » (Kirkpatrick *et al.*, 2011, p. 491).

4.3. Une procédure intrusive et chronophage

Mais, pour d'autres professionnels, le *lean* est d'abord perçu comme une contrainte. D'une part, les groupes de travail et les entretiens individuels s'ajoutent à la charge de travail ordinaire pendant plusieurs mois. La déception est grande quand les personnels ont l'impression que l'approche ne s'accompagne d'aucun changement concret - impression liée en partie au fait que les changements ne portent pas sur les aspects juridiques de leur travail, mais seulement sur des pratiques que les professionnels du droit considèrent comme mineurs.

D'autre part, la démarche *lean* a été perçue comme intrusive et relevant d'une logique de contrôle, notamment la cartographie des processus, les observations et les chronométrages. Il en résulte en effet une plus grande transparence sur la manière dont chacun travaille, sans compter le souhait de certains consultants de modifier radicalement le fonctionnement d'une cour ou de certaines chambres :

« Le *lean* a suscité de l'hostilité. Des personnes extérieures à la justice ont regardé partout. Ils ont trouvé des cadavres dans les placards ! Par exemple, les consultants ont vu les inégalités dans les charges de travail parmi les magistrats et les greffiers. [...] On a même rapproché la machine à café pour limiter les pertes de temps ! » (cour F, magistrat référent *lean* - 2014)

De plus, les efforts pour harmoniser les pratiques de travail ont fait craindre l'imposition de normes uniformes, comme le souligne un magistrat pourtant très enthousiaste :

« On avait des inquiétudes quant au juridictionnel. On craignait un peu qu'on nous impose des délibérés à 15 jours ou 3 semaines. Avec l'idée : si vous n'y arrivez pas, on va vous y aider, en vous fournissant des trames, des projets d'arrêt dans un premier temps ; et éventuellement des sanctions, voire l'élimination de ceux qui n'y arrivent pas. [...] Les consultants] nous auraient tout harmonisé. On avait peur d'un standard national qu'une cour relativement bien dotée puisse assumer, mais pas d'autres cours. Il y avait des enjeux en termes d'indépendance de la justice. » (*ib.*)

Troisièmement, le *lean* a eu des effets contrastés du point de vue des conditions de travail. Certains ont ressenti une amélioration du fait de la simple réduction des piles de dossiers. Dans certains services où le travail était très spécialisé, le *lean* s'est accompagné d'une polyvalence plus grande afin que chaque personne puisse être remplacée, tandis que la spécialisation a été introduite dans d'autres où la répartition des tâches n'était pas prédéfinie.

En outre, le fait d'exprimer les difficultés rencontrées, a parfois suscité des tensions entre personnels :

« Si on avait eu le temps de discuter entre nous dans les services, cela aurait pu être aussi bien. Cela a créé des tensions entre les greffiers et les chefs de greffe. On nous a demandé : « Qu'est-ce qui ne va pas ? » On a répondu que certaines trames devaient être mises à jour. Le chef de greffe qui s'occupait de ça l'a très mal pris. C'est bien de dire les choses, mais je pense qu'il aurait mieux valu ne pas forcer à les dire. » (cour K, greffière)

Ces expériences différentes du *lean* peuvent être mises en regard avec certaines caractéristiques du Nouveau Management Public, comme le renforcement du contrôle sur les agents et professionnels de première ligne à travers la systématisation des indicateurs d'activité quantitatifs, la spécification plus grande des pratiques et des procédures d'un côté ; et l'objectif contraire visant à stimuler les initiatives locales et l'engagement personnel pour promouvoir le changement au sein de son unité de travail de l'autre (Newman, 2001). Étudier les transferts de

politique implique de prendre en compte ce que le *lean* et plus généralement le NMP dans toutes ses ambiguïtés visent dans les organisations, et les intérêts en concurrence qui déterminent à quel point les professionnels jugent cet instrument pertinent.

III. Les contre-traductions des professionnels

Les résistances suscitées par le *lean* dans certaines cours et la forte opposition des organisations syndicales de magistrats et de greffiers à partir de 2011, ont mis en évidence l'influence croissante d'une contre-interprétation. Après l'alternance politique de 2012, le nouveau programme d'analyse des processus de travail peut être considéré comme une contre-traduction, beaucoup plus éloignée des méthodes et outils inspirés du Nouveau Management Public.

1. Des résistances plurielles dans les cours

Différentes formes de résistances s'expriment dans les cours, d'autant plus fortes que les professionnels du droit perçoivent le management par les processus comme une menace pour l'ethos professionnel. Plus que stratégiques, elles sont pour une part constitutives, i.e. fondées sur de fortes convictions ; elles relèvent d'une critique politique en termes de valeurs, parce que des frontières symboliques majeures leur semblent franchies (Espeland et Stevens, 1998, p. 323 et 333).

1.1. Un contre-argument systématique

Les professionnels du droit (notamment les organisations syndicales des magistrats) développent un contre-argument contestant toutes les dimensions du recadrage élaboré par la DGME et la DSJ. D'une part, en revenant sur les origines du *lean*, les opposants soulignent le décalage spatio-temporel entre le judiciaire, et cet instrument centré sur la productivité et transféré des industries Toyota au Japon :

« Bien sûr, on avait initialement des réserves de principes. On se disait que ce n'était pas une démarche adaptée à la justice. Elle venait du monde du travail et de Toyota. Certains se disaient : que cette méthode reste chez les constructeurs automobiles ! [...] Les consultants voulaient faire des analyses à la minute. On leur a dit qu'on n'était pas à l'usine chez Renault, qu'on n'était pas sur une chaîne de montage. Ils raisonnaient en minutes, voire en secondes, alors que nous, on raisonne en mois, voire en semestres. Si on gagne déjà une semaine, c'est bien ! » (cour F, magistrat référent *lean* - 2014)

« Le *lean* management a été utilisé par Toyota dans les années 1950. Si Toyota a arrêté, dans quoi on va se mettre !? Et on ne voyait pas le rapport entre Toyota qui fait des moteurs et nous... » (cour F, Directeur de greffe - 2014)

« Au départ, il y a eu une grande prévention. Quand on sait que c'est un système qui a été mis en place dans l'industrie automobile japonaise, il y a déjà une sorte de rejet un peu culturel. « L'activité judiciaire, c'est autre chose ! » » (Prov-D, premier président - 2011)

La possible assimilation de l'institution judiciaire à une chaîne tayloriste heurte profondément certains magistrats et greffiers.

Deuxièmement, cette contre-interprétation requalifie politiquement le *lean*. Cette méthode est présentée comme typique de l'esprit « néo-libéral » qui sous-tend la RGPP : faire plus et mieux avec moins. Alors qu'un des leitmotifs de la RGPP est le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, la DSJ et les chefs de cour ne parviennent pas à dissiper les craintes quant à des suppressions de postes - préoccupation majeure pour les magistrats et greffiers qui souffrent des sous-effectifs :

« Nous avons été très prudents, car on ne savait pas quelles étaient les intentions de la Chancellerie. Le *lean*, c'était quand même une démarche qui visait à la rationalisation et dont on pouvait craindre une réduction du nombre de postes. » (cour F, magistrat référent *lean* - 2014)

« Il y a des irréductibles de principe qui estiment que ce sont des méthodes japonaises, et donc forcément productivistes, qui s'opposeraient à toute idée de qualitatif nécessaire dans le judiciaire. C'est vraiment idéologique ! D'autres étaient des magistrats très conventionnels et qui sont complètement rentrés dans la secte *lean* ! qui se sont épanouis avec cette possibilité de réfléchir sur leur travail, sur la manière d'avancer mieux, sur le fait de pouvoir exprimer des besoins. Il y avait des personnes au greffe qui, pour une fois, considéraient qu'on les écoutait. » (cour K, magistrate adjointe au chef de cour enthousiaste - 2014)

Dans la cour D, la démarche *lean* a été suivie de la perte de trois emplois : une coïncidence selon les promoteurs du *lean*, un effet direct pour la directrice de greffe. Le partenariat avec la DGME et les cabinets de conseils est aussi contesté, au motif que le budget alloué aux consultants aurait pu être utilisé pour améliorer le fonctionnement quotidien du judiciaire¹⁹⁹.

Troisièmement, les critiques arguent d'une intensification du travail sans compensation : cette approche participative consisterait à ce que les agents contribuent « volontairement » à leur propre exploitation en proposant des moyens d'améliorer l'efficacité. (Certains passages d'entretiens renvoient à ce que J.-P. Durand, 2004, qualifie de « servitude volontaire ».) La directrice de greffe à la cour D s'est opposé à ce qu'un poste de travail type soit créé, à cause du risque de « déshumanisation » lié à l'uniformisation du cadre de travail, en faisant référence à France Telecom.

D'autres opposants mobilisent des arguments juridiques. Par exemple, une des cours d'appel a refusé que des consultants mettent en œuvre le *lean* au motif que certains magistrats devaient statuer sur des affaires de risques psychosociaux impliquant ce groupe de conseil, et attribués par les syndicats à la mise en œuvre du *lean* dans leur entreprise.

Enfin, pour d'autres, le *lean* induit une désépification du système judiciaire par le recours à des instruments gestionnaires qui conçoivent le judiciaire comme une organisation de production plutôt que comme une institution politique. Le *lean* est perçu comme un cheval de Troie du managérialisme dans le judiciaire promouvant efficacité, productivité et consumérisme (Raine & Willson, 1997), puisque les citoyens ne sont plus considérés comme des justiciables, mais des clients.

1.2. Les “conflits juridictionnels” et le désir des professionnels du droit de rester autonomes

Outre ce contre-argument, une source majeure d'opposition au *lean*, réside dans le refus des professionnels du droit qu'une logique gestionnaire, qu'ils ne contestent pas tous en elle-même, puisse prévaloir sur la culture juridique. Une telle résistance est révélatrice de tensions intra- et inter-professionnelles, qu'A. Abbott (1988) qualifie de « conflits juridictionnels ».

Une préoccupation des premiers magistrats impliqués dans le transfert dans les juridictions est de protéger le « cœur du métier » de magistrat de toute forme d'intervention. C'est pourquoi les expérimentations portent initialement sur le greffe. Puis le *lean* est étendu à tout le processus d'appel, à l'exception du travail du juge sur une affaire et la rédaction du jugement (dans les premières cours, les magistrats refusent que les consultants observent cette partie de leur travail, et

¹⁹⁹ Selon le rapport parlementaire d'évaluation de la RGPP, 111 millions d'euros ont été consacrés entre 2007 et 2011 aux trois marchés passés pour des prestations d'audits et d'études de modernisation tout secteur confondu (Bezes, 2012, p. 35).

que soient définis des critères pour apprécier sa qualité). Dans une troisième phase, la démarche concerne l'ensemble du processus et du travail. Ce refus peut être interprété comme une manière de maintenir le contrôle unilatéral sur l'évaluation de leur travail, sa nature et sa quantité. Un des directeurs de projets de la DGME note la tension entre les objectifs d'efficacité poursuivis par le *lean* et l'autonomie des juges :

« Les magistrats ont une liberté de l'organisation de leur emploi du temps qui leur est très précieuse. Ils travaillent beaucoup chez eux, aux horaires qu'ils veulent. Or, au-delà de ce travail d'expertise très important, énormément de choses se font en équipe et la synchronisation des différents acteurs de cette chaîne allait leur imposer des changements heurtant cette autonomie d'organisation. [En gros, au lieu de faire une audience tous les 15 jours, j'en fais deux par semaine. S'il faut faire plus d'arrêts, mais en se concentrant sur la valeur ajoutée et pas sur la recopie d'une version écrite en version dactylographiée, on est gagnant-gagnant.] » (Directeur de projet DGME, certifié « ceinture noire » en *lean management* - 2014)

Une partie des critiques à l'égard des consultants se comprend à l'aune de cette préoccupation. Leurs compétences gestionnaires et méthodologiques, ainsi que leur investissement sont unanimement reconnus. Mais leur manque de connaissances juridiques et procédurales est systématiquement tourné en ridicule ; certains avaient suggéré de juger dans des délais plus courts que ceux définis par la loi, ou de juger seul plutôt qu'en collégiale, dans des cas non prévus par la loi :

« Sont intervenus des gens qui ont appris sur le tas ce qu'était la justice et comment ça marche. Ils se sont formés auprès de nous et puis, ils ont proposé des techniques de gestion dont certaines étaient intelligentes - comme la communication entre le greffe et les magistrats, dont le déficit nous était clairement montré, mais on le savait déjà -, d'autres des bêtises. Les bêtises, c'était des solutions qui présentaient le mérite d'une gestion des flux, mais qui étaient contraires au code de procédure civile. Les intervenants ont assez rapidement compris parce que c'étaient des gens intelligents, [... sans doute] des informaticiens [...] On aurait préféré des gens qui ont une formation de juristes professionnels. On a passé beaucoup de temps avec des gens qui n'avaient pas la compétence nécessaire pour aboutir à des solutions pertinentes de mon point de vue de magistrat. » (cour K, juge récalcitrant)

Par contraste, dans d'autres cours réceptives au *lean*, certains consultants impressionnent magistrats et greffiers par leur capacité à saisir rapidement les contraintes procédurales. Ceci leur donne une réelle légitimité aux yeux des professionnels.

À l'inverse, la trivialité de certains outils suscite des plaisanteries. La directrice du greffe à la cour D a refusé le transferts de pratiques qu'elle juge anachroniques, comme le management visuel sur les étagères et la mise en place de cotes très détaillées sur les dossiers papier, alors qu'elle milite pour que ses équipes recourent au dossier informatique, afin que chacun puisse y avoir accès. Minorant l'apport des consultants²⁰⁰ tout en soulignant les « petites rationalisations » qu'ils ont apportées, elle en conclut que « bien avant l'intervention des consultants, nous faisons du *lean* sans le savoir ». La directrice du greffe du TGI de prov-D, pourtant soucieuse de tout ce qui pourrait améliorer le fonctionnement des services, et convaincue de la pertinence d'un regard extérieur, présente le *lean* avec une grande ironie :

« Ces consultants qui sont venus pour voir comment on travaillait et calculer si, au lieu de déplacer le dossier à la main, on pouvait utiliser des chariots ? Ils ont calculé le délai que nous mettions pour transférer nos dossiers du premier étage aux salles d'audience. C'est à peu près ce qu'ils ont fait. J'avais complètement oublié cette visite ! » (TGI Prov-D, greffière en chef - 2011)

²⁰⁰ Sans défendre ses compétences, puisque nombre des dispositifs présentés comme performants ont été mis en place avant son arrivée.

Ces plaisanteries sont un moyen de disqualifier la capacité des consultants à améliorer le fonctionnement du système judiciaire, tandis que les directeurs de projet de la DGME s'interrogent sur la non-mise en œuvre de tels changements antérieurement si ces derniers sont si évidents :

« Les gens reprochaient à l'approche d'être extrêmement triviale : « Merci, si c'est pour payer des consultants aussi chers pour faire changer la couleur des dossiers, mettre des traits de scotch pour définir les niveaux de stock et dire qu'il faut mettre plus de dossiers en audience pour augmenter la productivité, ce n'est la pas la peine ! » [... Mais] Comment se fait-il que cela n'ait pas été fait ? Et surtout que cela donne d'aussi bons résultats ? Diminution jusqu'à un quart des délais à investissement constant et avec une bien meilleure ambiance entre greffe et magistrats ? » (Directeur de projet DGME, certifié « ceinture noire » en *lean* management - 2014)

Dans certains cas, même les greffiers et magistrats les plus réceptifs qualifient l'attitude des consultants de « cow-boys » ou d' « éléphant dans un magasin de porcelaine », quand une ligne rouge leur semble avoir été franchie. Par exemple, dans la cour F, l'un des consultants demande au premier président d'être plus exigeant à l'égard des magistrats en leur fixant un nombre plus élevé de dossiers à traiter. L'attitude de ce consultant, consistant à dire aux chefs de cour quel devrait être leur rôle et leurs relations avec les magistrats (un supérieur plutôt qu'un *primus inter pares*), a été unanimement considérée comme outrepassant leurs prérogatives. La défense de leur juridiction professionnelle explique sans doute aussi pourquoi les membres de l'Inspection Générale des Services Judiciaires ne sont pas devenus des entrepreneurs du changement :

« On a formé l'inspection générale [en 2011, avec l'idée] : 'quand vous faites un audit, une mission d'inspection, on voudrait que vous ayez le bagage minimal pour prescrire une intervention *lean* si c'est pertinent'... Ça n'a pas trop marché. On n'a jamais eu de prescription de cette nature. » (Directeur de projet DGME, responsable de la mise en œuvre du *lean* au sein de la justice - 2014)

Le principal argument avancé par les magistrats, afin de préserver leur autonomie professionnelle, réside dans le principe constitutionnel d'indépendance juridictionnelle :

« Les magistrats ne sont pas très fans de bouger leurs habitudes. Certains ont une conception d'autonomie juridictionnelle qui dépasse un peu les limites de l'acceptable, c'est-à-dire que les magistrats sont indépendants dans leur prise de décision, c'est constitutionnel. Maintenant, on lui dit de faire un copier-coller des conclusions de la première instance, et le mec te dit : « non, c'est de l'ordre de l'indépendance juridictionnelle ! ». [Un autre exemple : pour les pensions alimentaires, il y a un barème. L'une des propositions était d'avoir des arrêts type, avec des trous : le nom du monsieur, nom de la dame, le revenu du monsieur, le revenu de la dame, le nombre d'enfants... Non, l'un des magistrats écrivait tout à chaque fois. Vous voyez le gain de productivité que cela peut faire quand on est sur du répétitif ?! Il nous répondait : Non, quand je ne recopie pas moi-même l'ensemble de l'arrêt, j'ai peur de faire une erreur judiciaire ! » (Directeur de projet DGME, responsable de la mise en œuvre du *lean* au sein de la justice - 2014)

Cependant, la frontière est loin d'être évidente entre les composantes organisationnelles de l'activité judiciaire, et celles qui relèvent du juridictionnel. De plus, l'enjeu, pour les consultants et la DGME, est justement de modifier la culture professionnelle, la conception de ce qu'est « un bon travail » ainsi que les motifs de fierté des professionnels. Or, chez certains magistrats pourtant très investis dans leur travail, point un certain fatalisme concernant les délais et les stocks :

« On pourrait dire que l'on a des gains de productivité et que cela sera plus confortable. *Sauf que dans la justice, les gains de productivité n'épuiseront jamais le stock.* Je veux bien vider la mer avec des coups de cuillère deux fois plus fréquents que je ne le faisais. Mais... » (cour K, magistrat récalcitrant - 2014)

Les résistances des magistrats et greffiers attestent que la greffe « culturelle » n'a pris que dans certaines cours, la modification de l'ethos professionnel nécessitant du temps.

2. Le programme VIA-justice, une contre-translation dans les pratiques ?

En dépit des résistances d'intensité variable selon les cours, de nouvelles extensions du programme *lean* étaient envisagées dans le judiciaire, notamment en matière d'exécution des peines.

En 2012, la démarche d'analyse des processus est d'abord internalisée et confiée à une équipe interne à la DSJ comportant quatre magistrats et greffiers, en raison de l'arrêt du financement des consultants prévu fin 2012. Cette approche devait s'appuyer sur « un guide du *lean* allégé » se focalisant sur « les points d'achoppement qu'on retrouve de juridiction en juridiction » (entretien avec la responsable du bureau de la performance et des méthodes - mars 2012). Outre l'organisation de formations, il était prévu que l'équipe s'appuie sur les « référents *lean* » des juridictions l'ayant expérimenté et les « centaines de magistrats et de fonctionnaires formés à la méthode ». La modification du nom en « Modernisation des processus - Justice » devait en faciliter l'acceptation par les acteurs judiciaires en juridictions :

« On va être sur une assimilation plus grande par l'institution de *la culture que représente finalement cette méthode* [du *lean*], *cela n'est rien d'autre qu'une culture de travail* et l'idée, c'est d'aller vers davantage d'appropriation pour qu'on ait, effectivement, une diffusion et une acceptation plus grandes de la part du terrain » (*ib.*)

Pour la Chancellerie et les juridictions, le défi est alors de maintenir dans le temps l'esprit et le « mode de fonctionnement » lié à cette approche, en dépit des mouvements de magistrats et de fonctionnaires, et du poids du quotidien :

« L'enjeu, c'est aussi la pérennisation, c'est-à-dire que c'est une méthode nouvelle, il faut se l'approprier et on acquiert une certaine maturité aussi au sein de l'organisation, qui se caractérise aussi par les mouvements de magistrats et de fonctionnaires. Il faut donc que cela devienne *ancré dans une culture de service*. On a pu constater des effets qui se confirmaient *en termes de réduction de délais, d'amélioration de la maîtrise du stock*. [...] Il faut que ce soit des vrais projets de services, il faut qu'il y ait une mémoire qui s'inscrive, il faut qu'on puisse témoigner auprès des collègues qui arrivent de la façon dont on s'est organisé, pour que les collègues s'inscrivent dans cette démarche et puissent en voir l'intérêt et les bénéfices. » (*ib.*)

Cependant, la démarche est nettement infléchie suite à l'alternance politique de 2012. Alors que certains ministères, comme l'Intérieur et la Défense, poursuivent la mise en œuvre du *lean*, ce n'est plus à l'agenda dans la justice. Un nouveau programme, appelé « VIA-justice » est élaboré. Quatre différences le distinguent du *lean*. La première consiste dans le refus explicite des consultants. L'équipe comprend quatre professionnels du droit et une ancienne consultante de la DGME. Dès 2011, en raison de l'incapacité à identifier des « agents du changement » dans chaque cour (selon la dénomination de la DGME), l'internalisation avait été envisagée comme une réplique « de la DGME au sein du ministère de la Justice » réunissant une majorité d'anciens consultants :

« L'alternative à un déploiement par capillarité [comme dans les préfectures où « le *lean* a été incorporé dans la fonction contrôle de gestion et qualité. Une ingestion complète », c'est une équipe centrale qui fonctionne comme une brigade de pompiers. Elle est porteuse de méthodologies cohérentes avec les objectifs et elle va faire des projets [...] On leur proposait de recruter des gens expérimentés en *lean* comme chargés de mission. [...] Il aurait fallu qu'ils fassent la DGME du ministère de la Justice et que, sur les cinq personnes, il y ait un magistrat, un ou deux greffiers en chef, et deux ou trois ex-consultants comme chez nous avec cinq ou six ans d'expérience, qui savent tenir un module de projet sur le terrain. Un truc hybride. » (Directeur de projet DGME, responsable de la mise en œuvre du *lean* au sein de la justice - 2014)

Cependant, le recrutement dans l'équipe VIA-justice s'effectue d'abord en fonction de l'expérience en juridictions.

Deuxièmement, la responsable de VIA-justice refuse de se focaliser d'abord sur les délais et les flux, au détriment des personnes. Elle accorde une grande importance à l'empathie et au fait de soutenir les collègues rencontrant des difficultés dans leur travail, comme le soulignent les initiales

VIA pour « Valorisation, Innovations et Accompagnement » : mettre en évidence les expériences et compétences professionnelles ; innover en prenant en compte le potentiel humain à la base de toute organisation et gestion des cours ; soutenir les juridictions dans la mise en œuvre de changements. Pour le directeur de projet de la DGME, cette calinothérapie serait très en-deça du *lean*” :

« Le principe-clé de la modernisation de l'administration, c'est de la faire avec des éléments exogènes et des gens qui ont les coudées franches. Il faut avoir les mains libres pour pouvoir shooter dans la fourmilière. On va forcément être un peu critique sur les traditions, les modes de fonctionnement si on veut faire bouger les lignes. [le chef projet *lean management* entre 2009 et 2011] n'a pas eu peur de se mettre les syndicats à dos. Aujourd'hui, [la responsable via-Justice] fait de la « calinothérapie ». [...] La modernisation et la transformation se passent toujours avec un petit peu de violence. [...] Avec Via-Justice] on est à un degré marginal [de changement], incomparable avec le *lean*. Il n'y a rien qui propose une réduction de délais de 30 % ; aucune logique de métrique. » (*ib.*)

Troisièmement, la responsable de VIA-Justice est très réticente à l'égard des instruments managériaux, tels que les groupes de travail, la cartographie des processus... Enfin, dans le diagnostic comme dans les recommandations, l'équipe se montre beaucoup moins directive que les consultants quant à la manière dont les chefs de cour devraient mener les changements.

Cependant, ce programme VIA-Justice reste focalisé sur le fonctionnement des juridictions, à travers le diagnostic relatif aux difficultés rencontrées (sur la base d'entretiens individuels et collectifs), l'analyse de leurs causes et des propositions détaillées de plans d'action. De plus, l'équipe conçoit aussi son travail comme « un regard extérieur » susceptible d'aider à la réorganisation des services par l'expérience des professionnels, et les échanges autour des « bonnes pratiques » identifiées par les collègues du Bureau de la performance et des méthodes de la DSJ. En outre, VIA-justice reprend et diffuse deux guides de “bonnes pratiques” élaborés grâce à la démarche *lean* à propos de l'organisation des bureaux d'aide juridictionnelle, et des tutelles. Enfin, la responsable de VIA-justice se réfère aussi aux principes et aux méthodes de la « mission Modernisation » suspendue en 2009, que des juridictions souhaitant promouvoir des projets innovants pouvaient solliciter pour obtenir des fonds. VIA-justice correspond ainsi à une hybridation entre certains principes et méthodes du *lean*, tout en limitant la logique et les instruments inspirés du Nouveau Management Public, et en restaurant le contrôle de l'analyse des pratiques de travail par les professionnels du droit.

Examiner avec attention chaque étape du transfert montre dans quelle mesure et comment les acteurs concernés se réapproprient cet instrument de politique. Une telle analyse montre aussi à quel point l'appropriation peut différer dans le temps et dans l'espace par rapport à ce qui avait conçu initialement. De plus, le cas du *lean* montre que l'apprentissage en matière de politique publique peut aussi porter sur des « leçons négatives », i.e. la cristallisation de « sentiers de politiques que [les agents] refusent de suivre » (Dunlop, 2009, p. 307).

Conclusion

Cinq conclusions peuvent être tirées de ce chapitre en matière de transfert d'instruments gestionnaires, de rationalisation de la justice et quant à ses effets en termes de contrôle.

D'une part, le processus multi-niveau de traduction est une composante essentielle du *policy transfer*. Se focaliser sur des processus micro permet une analyse contextualisée qui considère la diversité des acteurs impliqués dans les traductions, ainsi que l'incertitude du processus (Stone, 2012, p. 489), loin de l'imposition linéaire de normes, ici internationales et orientées vers le secteur privé initialement. C'est pourquoi son analyse doit considérer toute la genèse du processus, ses inflexions dans les modalités et contenus, ainsi que les contre-traductions proposées par d'autres acteurs qui peuvent modifier en profondeur la mise en œuvre et les effets. D'autre part, la manière

dont les principes et instruments gestionnaires sont institutionnalisés pendant et après le transfert (type de savoirs, positions des experts, soutien étatique et modalités) interagit avec les caractéristiques du contexte administratif, politique ou professionnel. Plus la distance est grande entre la logique de l'instrument, et le contexte professionnel et administratif concerné, plus une recontextualisation est requise. Ce chapitre montre que les transferts du secteur privé vers le public sont facilités par des acteurs qui ont une double culture professionnelle, l'expérience et une bonne compréhension du secteur d'action publique concerné. Une telle affinité est encore plus importante lorsque la culture professionnelle de l'organisation à laquelle de nouveaux instruments d'action sont proposés, est *a priori* réticente à un tel changement, et si la légitimité de la hiérarchie n'est pas assez forte. Ce chapitre souligne l'importance de comprendre les caractéristiques sociologiques des acteurs promoteurs de nouveaux instruments gestionnaires et de ses « récepteurs » ; leurs motifs, leurs pratiques ainsi que les bénéfices qu'ils peuvent en tirer. Ceci implique de considérer leur autonomie à l'égard des changements, et leur capacité ou non à s'opposer à certaines caractéristiques qu'ils contestent. La coexistence de points de vue divergents au sein d'organisations, telles que les cours ou les groupes professionnels, montre l'importance d'inclure des cas positifs et négatifs si nous voulons comprendre les micro-dynamiques du transfert et des changements dans un secteur d'action publique. Ce chapitre souligne aussi à quel point la manière concrète à travers laquelle une politique est déployée, est un facteur crucial afin que les acteurs se l'approprient.

Que conclure concernant le *lean* management en tant qu'instrument de rationalisation de la justice ? Le *lean* a eu d'autant plus de succès que les magistrats parvenaient à en maîtriser le champ d'application. L'implication des responsables de juridiction constitue un second facteur explicatif de l'appropriation du *lean*. La personnalité et les compétences des consultants ont été un troisième élément déterminant. La capacité des consultants à enrôler certains professionnels du droit, et de ces derniers à convaincre leurs collègues de les suivre et à « déminer » les points *a priori* plus conflictuels se sont révélés cruciaux. Les facteurs idéologiques ont constitué un frein majeur à l'acceptation de cet instrument.

Les entrepreneurs de changement, tels que les consultants, ont trois effets principaux sur les groupes professionnels. Ils introduisent des pratiques, méthodes et logiques externes pour organiser et contrôler le travail, comme les tableaux de bord, limitant l'autonomie et le pouvoir discrétionnaire des professionnels. De plus, leur objectif explicite est de transformer les valeurs professionnelles, en promouvant l'idée que l'efficacité est une composante de la qualité. Enfin, leurs interventions peuvent modifier les rapports de pouvoir entre groupes professionnels, aussi bien qu'à l'intérieur d'un même groupe, puisque les professionnels en position de responsabilité bénéficient davantage de ce changement par socialisation. On retrouve ici un résultat de la sociologie de la quantification : « Les mesures altèrent les relations de pouvoir, en affectant la distribution des ressources, les statuts, les savoirs et les opportunités » (Espeland & Stevens, 2008, p. 412 ; cf. aussi Porter, 1995). Dans la justice, le *lean* management, à travers l'extension et la centralisation des mesures, a affecté les relations de pouvoir au profit du (premier) président, des magistrats chefs de service ou des directeurs de greffe, parmi ceux qui se sont réappropriés cet instrument, alors que leur autorité est traditionnellement réduite au siège. Dans certaines juridictions où le *lean* a été apprécié, il y a eu un rééquilibrage au bénéfice des fonctionnaires de justice. Les effets du Nouveau Management Public ne peuvent donc pas être réduits à des conflits entre « juridictions professionnelles » (cf. aussi Bezes *et al.*, 2011), même si de telles tensions émaillent les

relations entre certains consultants et professionnels du droit, même dans les juridictions les plus enthousiastes.

Pour toutes ces raisons, les travaux relatifs à la mise en œuvre d'instruments gestionnaires issus du privé devraient inclure une analyse détaillée des effets sur les pratiques professionnelles, le contexte organisationnel et le cadre institutionnel, afin de souligner la capacité des acteurs locaux à influencer ou non le processus, et à attester de la profondeur ou de la superficialité des changements introduits. Adopter une sociologie politique de l'action publique et de ses instruments permet d'étudier les enjeux politiques et les jeux des acteurs relatifs aux transferts, sans négliger leurs dimensions techniques, professionnelles et organisationnelles. Ici, en raison de la focalisation presque exclusive sur l'opérationnel, la principale critique des professionnels à l'égard du *lean* management réside dans le fait que cette approche néglige les enjeux socio-politiques plus larges. En effet, il ne prend pas en considération la question de savoir en quoi les missions du service public consistent.

Après avoir étudié cinq instruments gestionnaires mis en œuvre dans la justice au cours de ce mémoire original, le chapitre suivant revient sur leurs principaux effets sur les pratiques et ethos professionnels.

Chapitre 7 - Hétéronomie accrue de l'évaluation et recompositions différenciées des pratiques et ethos professionnels

Ce chapitre porte sur l'évaluation et les recompositions des pratiques et ethos professionnels. L'évaluation constitue une thématique transversale à ce mémoire. Quatre des instruments gestionnaires étudiés procèdent d'une logique d'évaluation (la cartographie des processus et les audits lors des démarches qualité ou du *lean management*) ou s'accompagnent du développement d'outils d'(auto-)évaluation, comme les indicateurs ou l'infocentre PHAROS. Les chapitres antérieurs témoignent d'un accroissement du nombre des acteurs et dispositifs d'évaluation ; de la volonté de rendre plus permanente l'activité d'appréciation et de mesure du travail par contraste avec les pratiques ponctuelles antérieures ; et d'en systématiser la quantification. Une hétéronomie accrue de contrôle résulte de savoirs, méthodes et outils autrefois étrangers au droit et à la justice. C'est ici l'occasion d'en faire une analyse comparée.

Évaluation individuelle, inspection par un corps ministériel, contrôle de gestion, audits et diagnostic organisationnel par des consultants ou professionnels spécialisés : qu'ont en commun ces pratiques ? Comment l'évaluation assurée par les pairs se reconfigure-t-elle du fait de l'intervention d'experts de l'évaluation ? Y a-t-il des effets propres de ces nouvelles formes d'expertise de l'État ? « ? »²⁰¹ Les principes d'évaluation de la LOLF pèsent-ils fortement sur les critères de l'évaluation interne et de l'auto-évaluation (Ogien, 2013) ? Dans la justice, il semble y avoir un décalage entre les principes de la LOLF, et ceux de l'évaluation interne et de l'auto-évaluation. Pour M. Power (2005, p. 176), il existe une tension entre l'audit de performance, qui intervient par exemple dans le cadre d'un dispositif d'assurance qualité, et l'évaluation, qui serait fondée sur le jugement et les connaissances des divers spécialistes. Dans ce chapitre, je qualifierai d'évaluation professionnelle ou par les pairs cette seconde dimension, tandis que j'engloberai les différentes pratiques sous le terme d'évaluation. En se fondant sur l'hypothèse que les modalités de jugement ne sont pas indépendantes des propriétés et des positions des évaluateurs ou « organisateurs de l'évaluation » (Bourdieu, 1984), ce chapitre s'interroge sur les changements de leurs caractéristiques et profils, et les transformations dans les équilibres au sein du gouvernement de la justice (Laillier et Topalov, 2017, p. 200-201 à propos de la recherche).

La première partie de ce chapitre compare cinq dispositifs d'évaluation et professionnels ou experts qui l'assurent. Des déplacements dans les modes de régulation et de légitimation de la justice s'observent s'agissant des finalités et acteurs des évaluations, et des attentes à l'égard des professionnels du droit. La seconde partie revient sur les réappropriations contrastées de la gestion parmi les magistrats et greffiers, en dressant des portraits et profils types, en soulignant le rôle spécifique des chefs de juridiction et les ambiguïtés du management dans la justice. La partie suivante compare la genèse, la mise en œuvre et les effets des instruments gestionnaires étudiés. La dernière met en perspective comparée les transformations survenues dans la justice et celles observées dans trois autres secteurs d'action publique.

²⁰¹ Je n'aborderai finalement pas deux questions relatives au statut des experts de l'évaluation du point de vue de la sociologie des professions : ces différentes pratiques d'évaluation définissent-elles « un ou plusieurs groupes professionnels ? Peut-on parler de professionnels de l'évaluation au sens de littérature anglophone sur les professions ». Ces deux dernières questions sont au cœur du dossier sur l'évaluation coordonné par S. Divay et publié par la revue *Sociologies* en 2018.

I. Une hétéronomie accrue de l'évaluation : entre hybridation et concurrence

Les réformes de l'État conduisent à la systématisation et à la multiplication des dispositifs d'évaluation de l'action publique, des pratiques professionnelles et de l'organisation du travail dans les services publics. Des experts de la gestion et de l'évaluation aux statuts divers promeuvent des outils, normes et procédures d'évaluation, dans le double sens d'appréciation et de mesure. La question de savoir si ces spécialistes de l'évaluation constituent des professionnels de l'évaluation au sens de la sociologie des professions est très débattue dans la littérature anglophone et francophone. Ils ont acquis des savoirs et une expertise au terme d'une longue formation, perfectionnés par l'expérience ; ils sont assez autonomes dans l'organisation de leur travail, quoiqu'ils doivent s'adapter aux attentes de leurs clients. Mais la relative diversité des savoirs et expertises sur lesquels s'appuient les spécialistes de l'évaluation fait qu'ils n'ont pas de monopole sur une juridiction professionnelle. Le terme d'experts de l'évaluation me paraît pour cette raison plus approprié.

Dans la justice, depuis les années 2000, on observe à la fois : un accroissement du nombre d'instruments d'évaluation, notamment collectifs ; l'ajout de dispositifs qui visent à rendre plus continue l'activité d'évaluation, en plus des évaluations annuelles ou quadriennales ; une hétéronomie accrue de contrôle au vu des spécialistes de l'évaluation impliqués à côté des magistrats et des greffiers, et des savoirs et méthodes sur lesquels ces évaluateurs s'appuient. Au-delà des savoirs juridiques et des indicateurs traditionnels utilisés dans la justice, ces dispositifs d'évaluation mobilisent en effet des savoirs et des méthodologies et techniques étrangères au droit.

Il existait traditionnellement un double système d'évaluation à intervalles réguliers : individuelle par la hiérarchie (dans une moindre mesure, par le Conseil supérieur de la magistrature à l'occasion des demandes de promotion et d'affectation) et collective par l'Inspection Générale des Services Judiciaires jusqu'en 2016 (à cette date, elle est remplacée par l'Inspection Générale, issue de la fusion des trois services d'inspection que le ministère comptait)²⁰². Depuis 2010, s'y ajoute en interne le contrôle de gestion assuré par des contrôleurs de gestion au sein d'une cellule dédiée de la Direction des Services Judiciaires, DSJ, qui en font une synthèse aux chefs de cour lors des dialogues de gestion annuels qui ont lieu entre la Chancellerie et chaque cour d'appel. En externe, la Cour des comptes, le ministère du Budget ou des Finances et les parlementaires ont renforcé leur contrôle sur l'activité du ministère de la Justice suite à la Loi Organique relative aux Lois de Finances. À l'initiative ou non de l'agence en charge de la réforme de l'État, ce mouvement s'accompagne d'un recours plus fréquent, bien que non linéaire, à des consultants, parfois assistés d'anciens consultants recrutés par la DGME/ SG MAP, pour assurer des formations des hauts fonctionnaires au management, concevoir et surtout mettre en œuvre des dispositifs d'évaluation lors de démarches d'optimisation des processus de travail - ISO 9001, *Lean* management et VIA justice (cf. chapitres 5 et 6).

Retracer les caractéristiques et le profil-type de ces cinq professionnels ou experts de l'évaluation à l'œuvre dans la justice (consultants, contrôleurs de gestion et professionnels du droit en charge de l'évaluation de leurs pairs à temps partiel ou complet pendant plusieurs années) souligne d'abord leurs divergences : quant à leur statut d'*insiders* ou d'*outsiders* vis-à-vis de

²⁰² Je ne reviendrai pas sur l'un des modes d'évaluation du travail des magistrats, les mécanismes d'appel. En effet, d'une part, ce dispositif, proprement juridique, ne comporte pas de dimension gestionnaire ; d'autre part, le fait qu'un jugement de première instance soit réformé, ne signifie pas nécessairement qu'il soit erroné, mais peut être lié au changement de situation survenu entre les deux audiences, ou à des faits et preuves supplémentaires.

l'univers judiciaire ; leur formation (droit *vs.* gestion et management axés sur l'opérationnel) ; leur expérience professionnelle (justice seulement ou secteur public par contraste avec une plus grande diversité de secteurs) ; les fondements de leur légitimité et de leur mandat : interne et juridique appuyée sur la reconnaissance par leurs pairs *vs.* par l'expertise en matière de management et d'évaluation attestée par leur expérience dans le privé et souvent des instances de certification des compétences en management ; le caractère *continu ou discontinu* de l'évaluation ; le fait d'être en position d'évaluateur évalué (les pairs qui évaluent sont aussi évalués par des collègues) ou seulement d'évaluateur (cf. tableau 16). À partir de l'analyse des outils, méthodes, savoir-faire et pratiques que ces divers professionnels ou experts mettent en œuvre, je m'intéresse aux dynamiques d'hybridation et, sur certains aspects, de confrontation entre les logiques d'évaluation en concurrence. L'intervention accrue de consultants et plus largement de non-professionnels du droit atteste une professionnalisation de l'évaluation dans une triple dimension : managérialisation, alignement partiel sur les logiques et règles du secteur privé [*privatization*] et responsabilisation des organisations en services autonomes (*corporatization* ; Galetto & al., 2014), qui influence les pratiques des évaluateurs internes. Il s'agit de voir jusqu'à quel point et comment les transformations des dispositifs et experts de l'évaluation instituent une nouvelle hiérarchie des valeurs.

1. Cinq dispositifs et experts de l'évaluation : d'une évaluation discontinuë à une auto-évaluation permanente ?

Je présente conjointement les dispositifs et experts de l'évaluation, car il est difficile de comprendre les modalités d'intervention et d'influence des seconds sans saisir les instruments et outils sur lesquels ils s'appuient (cf. encadré 9). Après avoir étudié les pratiques et professionnels internes à la justice (la hiérarchie, l'Inspection Générale), j'en viendrai aux dispositifs plus hétéronomes (la cellule de contrôle de gestion de la DSJ, les consultants intervenant dans certains projets) et plus hybrides, comme la cellule VIA-justice.

Encadré 9 - Enquêter sur l'évaluation, une approche indirecte

En rédigeant ce manuscrit, l'évaluation m'est apparue comme un fil rouge transversal majeur à quatre des instruments gestionnaires étudiés : indicateurs, budget, ISO 9001 et *lean* management. Dans les trames d'entretien des différentes enquêtes, aucune question ne portait explicitement sur l'évaluation. Néanmoins, dès mes premières analyses, j'avais été frappée du fait que les six juges ayant moins de 10 ans d'expérience dans la magistrature aient mis en relation leurs évaluations annuelles et la façon dont ils recouraient à des indicateurs pour quantifier leur travail, parfois indépendamment des demandes de leur hiérarchie. Plusieurs chefs de juridiction avaient mentionné certains indicateurs parmi leurs critères d'appréciation de l'activité des magistrats. Puis, j'ai repris l'ensemble des entretiens pour voir quelle place l'évaluation y prenait afin d'étudier plus précisément cette démarche.

Cette partie s'appuie sur des entretiens avec les différents types d'experts de l'évaluation (une douzaine qui en font à temps complet - anciens inspecteurs des services judiciaires, consultants et auditeurs, et une vingtaine de chefs de cour et de juridiction, pour lesquels l'évaluation ne constitue qu'une partie de leur activité), des magistrats et greffiers évalués, ainsi que sur une analyse des méthodologies et outils : documentation *lean* et tableaux de bord de plusieurs cours et tribunaux, documents issus des contrôles de gestion, référentiels utilisés par l'Inspection Générale, etc.

Tableau 16 - Comparaison des cinq dispositifs et types d'experts de l'évaluation

DISPOSITIFS d'évaluation	Evaluation des magistrats par hiérarchie	Inspection des juridictions par l'Inspection Générale	Diagnostic organisationnel équipe Via-justice (2012-...)	Contrôle de gestion par une cellule de la DSJ	Audits par des consultants (ISO 9001, <i>lean</i>)
HÉTÉRONOMIE	Évaluation par les pairs, i.e. des professionnels du droit.			Évaluation gestionnaire	
*Groupe professionnel	Magistrats en juridiction	Magistrats et greffiers, en détachement au ministère pour 3 ans renouvelable une fois		Statisticiens et contrôleurs de gestion	Consultants (grands groupes ou petits cabinets de conseil). Partenariat DGME / <i>lean</i> .
*Légitimité	Rattaché à la direction de la DSJ jusqu'en 2016			Au sein de la sous-direction Méthodes et performance de la DSJ	
*Savoirs, compétences, critères	Reconnaissance par les pairs			Ministère des Finances, Cour des comptes	
*Interne / externe	Expérience professionnelle en juridiction			Contrôle de gestion	Expertise en organisation
MODALITÉS Ancienneté	Mode traditionnel d'évaluation des juridictions combinant logiques bureaucratiques et professionnelles.		Depuis le milieu des années 2000		
Individuel/ collectif	Évaluation individuelle		Évaluation collective		
Périodicité	Annuelle ou tous les deux ans.	Inspections quinquennales.	Ponctuelle.	Ponctuelle lors des interventions ou dialogue annuel de gestion ; permanente / esprit d'amélioration continue.	
Principes, supports et méthodes		« Référentiels » d'évaluation qui servent à l'auto-évaluation par les juridictions et à l'évaluation <i>in situ</i> par les inspecteurs.	Deux contre-modèles : *le <i>lean</i> management et l'intervention de consultants ; *l'inspection →Principe d'un accompagnement et d'un diagnostic à la demande des chefs de juridiction.	Analyses de l'activité des juridictions lors des dialogues de gestion, sur la base des données fournies par l' infocentre PHAROS .	-Cartographie des processus -Démarche participative et collective : atelier regroupant des représentants des différentes catégories professionnelles.
Quantification	Des indicateurs ciblés (systématisation forte dans les inspections)			Systématisation de la quantification	
FINALITÉS	Mutation et promotions		Incitation à la réorganisation des services en vue d'une plus grande efficience.		
EFFETS de l'évaluation	Conformation ou non aux attentes supposées des chefs de juridiction/service →Hétéronomie d'action + forte si ces derniers se focalisent sur la gestion.	Effet plus indirect que les évaluations individuelles	Plus grande latitude laissée aux chefs de juridiction / scénarii de changements proposés.	Hétéronomie d'action à travers les suggestions de réorganisation de services	Contestation délibérée du modèle de bureaucratie professionnelle. Hétéronomie d'action variable suivant la manière dont ISO ou <i>lean</i> est mis en œuvre, et perpétué.

1.1. Les évaluations par les pairs, un degré d'hétéronomie variable

Le mode traditionnel d'évaluation des juridictions combine logiques bureaucratiques et professionnelles. Les évaluations assurées par les professionnels du droit, individuelles ou collectives, ont un degré d'hétéronomie variable, selon l'importance accordée à la quantification et aux dimensions gestionnaires de l'activité, notamment en matière de gestion des flux. Les évaluations individuelles par la hiérarchie pèsent davantage sur l'action des magistrats au quotidien que celles des juridictions. Les pratiques professionnelles sont donc influencées par les attentes supposées de la hiérarchie, plus soumises à variation que les évaluations collectives. Cela montre aussi l'importance des mécanismes d'évaluation informelle au quotidien lors d'interactions des magistrats et greffiers avec celui ou celle qui les évalue.

a. L'évaluation individuelle par un magistrat chef de juridiction ou de service

Les magistrats sont évalués individuellement par une seule personne, le magistrat chef de service, le président pour les juges, le procureur pour le parquet ou leurs adjoints. L'évaluation se fonde sur des critères quantitatifs (délai de mise en délibéré, nombre de jugements rendus...) et qualitatifs variables : certains demandent des exemples de décisions rédigés par le magistrat ; d'autres prennent en compte la part occupée par la médiation ; tous se préoccupent aussi du « respect du justiciable », de la « qualité des relations avec le greffe »²⁰³. À cette évaluation tous les deux ans s'ajoute parfois la vérification du respect des règles de droit et de déontologie, dans le respect de l'indépendance juridictionnelle, en cas de sollicitation par un justiciable ou professionnel mécontent :

« Autant un justiciable mécontent d'une décision rendue par un tribunal d'instance, je n'interviens pas sur le fond. [Le juge] A-t-il respecté le contradictoire ? Je l'ai analysé. Oui, il l'a respecté. Ne pas respecter une règle fondamentale de la procédure constitue un manquement. Autant, quand on a des dépassements de délais injustifiés et importants, je ne couvre pas une telle situation. J'essaie de mettre en place un processus permettant au collègue de retomber sur ses pieds. Derrière tout ça, qu'y a-t-il ? Un collègue qui peut avoir des difficultés personnelles, familiales. Un collègue dépressif. Un collègue qui a le syndrome de la feuille blanche. » (prov-C, premier président - 2011)

L'évaluation pour un magistrat revêt une grande importance dans la progression de carrière lors des demandes de promotions ou mutations. Pour ceux qui sont magistrats depuis moins de 10 ans, l'évaluation est chargée d'inquiétude. Ces derniers s'y préparent dans une double logique d'attestation de la qualité et de la quantité de travail fournies ; et de prévention des critiques. Cela les conduit à respecter les normes professionnelles les plus explicites : fixer des délibérés à moins de deux mois (souvent même à un mois) et éviter de les proroger ; rendre le nombre de décisions parfois exigées. Ces magistrats quantifient souvent tout ou partie de leur activité, en décomptant le nombre de décisions mensuelles par contentieux, en définissant des indicateurs pour les dossiers suscitant la vigilance du chef de juridiction, comme en matière d'application des peines. Ces jeunes magistrats ont aussi conscience de l'ambivalence de certaines appréciations, comme prendre le temps de faire des médiations aux affaires familiales. L'évaluation a donc des effets sur les pratiques professionnelles par conformation aux attentes supposées de la hiérarchie ; en font partie l'idéal d'engagement dans le métier sur le modèle de la vocation, mais aussi de ce que décrit la littérature sur les cadres (ne pas compter ses heures en semaine en journée, le soir et le week-end) : ainsi une magistrate membre de l'Inspection générale des services judiciaires reconnaissait lors

²⁰³ Cf. le dossier consacré à l'évaluation de mai 2016 de *Justice(s) au quotidien*, le bulletin électronique du Syndicat de la magistrature, p. 5.

d'une conversation informelle s'interroger sur l'implication de magistrats qui reconnaissent ne pas travailler le week-end. Un mécanisme d'évaluation informelle prévaut dans la magistrature, assez similaire à celui dont C. Musselin (2009) souligne l'importance dans l'enseignement supérieur et la recherche : les collègues s'évaluent de manière informelle tout au long de l'année ; ceci participe à la construction d'un jugement à la base de phénomènes d'inclusion ou d'exclusion (dans les projets de recherche, les collectifs), de constitution sélective de réseaux et proposition de collaboration. En raison du flou de certains critères d'appréciation, les magistrats disposent d'une latitude importante et n'adoptent pas nécessairement une attitude de conformation par rapport à des dispositifs de rationalisation du travail, dont certains contestent la pertinence (cf. partie suivante). Mais l'hétéronomie d'action de l'évaluation individuelle est plus forte si les magistrats chefs de service ou de juridiction attachent beaucoup d'importance à la gestion.

b. Les inspections ministérielles, une réorientation vers l'audit

Des professionnels du droit assurent aussi les inspections quadriennales des juridictions. Ces magistrats et greffiers, en détachement au ministère pendant trois ans, renouvelable une fois, ont exercé en juridiction ; des administrateurs civils peuvent aussi y exercer, mais ils sont en minorité contrairement à d'autres inspections générales. L'inspection, instituée en 1958, devient une mission permanente à partir de 1964. D'une douzaine dans les années 1990, l'Inspection générale des services judiciaires, rattachée au directeur de la DSJ, passe à une quarantaine en 2010 selon un magistrat interrogé, tandis qu'en 2015, suite au rattachement de la mission d'inspection des greffes dépendant de la DSJ, elle en compte 70 selon J.-L. Pissaloux (2015, p. 611). L'étoffement du service accroît la régularité et le rythme des inspections au niveau des TGI et surtout des cours d'appel. Suite à une recommandation du Conseil de modernisation des politiques publiques de 2007, réitérée en 2015 par la Cour des comptes, les trois corps d'inspections du ministère de la Justice²⁰⁴ fusionnent en 2016. Les énarques peuvent en faire partie, mais ce n'est pas fréquent. Les profils des inspecteurs correspondent ici plutôt à un profil de « généraliste » sectoriel (Brunier, 2018 pour l'enseignement supérieur et la recherche).

Une pluralité de missions leur est dévolue : contrôle, inspection, audit et évaluation. Selon J.-L. Pissaloux (2015, p. 612), dans son rapport public de 1977 intitulé *La fonction de contrôle et la circulation de l'information*, le Conseil d'État distingue clairement le contrôle de l'inspection, défini comme suit : « *le contrôle* devrait être entendu comme le mécanisme interne par lequel l'autorité supérieure vérifie que l'ordre qu'il a donné s'exécute correctement [...] *L'inspection*, qui s'exerce de l'extérieur, a notamment pour objet de vérifier que le contrôle interne a bien été organisé, et que les données qui remontent par les mécanismes de contrôle sont véridiques. » L'auteur signale qu'étymologiquement, « inspecter renvoie à l'idée de 'regarder du dedans', mais depuis l'extérieur par rapport à ce qui est inspecté [...] concrètement, les techniques de vérification classiques mises en œuvre portent par exemple sur la régularité juridique et l'exactitude budgétaire et comptable des processus métiers d'un organisme ou d'une structure administrative [...] Les *activités d'audit* ont donc pour but d'aider les organismes à atteindre les objectifs qui leur sont assignés et à améliorer leur gestion » (p. 612-613). Les propositions émises dans le cadre du conseil, proches de l'audit, se placent « au niveau processuel (optimisation d'actes 'métiers' ou de procédures), organisationnel (amélioration de la gestion et du fonctionnement d'organismes) ou stratégique (amélioration du ciblage de dispositifs publics, du périmètre et du positionnement

²⁰⁴ L'inspection générale des services judiciaires, l'inspection des services pénitentiaires et l'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse.

d'organismes) ou stratégique » (*ibid.*, p. 114), comme l'évolution des missions de service public. L'évaluation porte sur le fonctionnement et les performances d'une organisation, mais aussi sur telle ou telle politique publique (réflexion sur ses finalités) dans la perspective de les optimiser (logique d'efficacité) et de réduire les écarts entre les attentes et ses résultats (efficacité). L'évaluation est de plus en plus souvent menée dans un cadre interministériel, en associant deux ou trois inspections générales (cf. section suivante). Les référentiels de l'Inspection générale des services judiciaires sont très soucieux d'examiner l'efficacité des juridictions, témoignant d'une hybridation des missions d'inspection et d'audit.

Avant l'envoi d'une équipe sur place, les inspections (au moins depuis 2011) débutent par une auto-évaluation des juridictions en fonction du « référentiel » établi par l'Inspection des services judiciaires et de l'envoi d'un dossier renseignant un grand nombre d'indicateurs quantitatifs, sans toutefois s'y limiter²⁰⁵. Je prendrai ici l'exemple du référentiel 2012 pour les TGI, sachant que celui de la cour d'appel est construit sur le même principe et comporte de nombreux missions, objectifs et indicateurs similaires. Le référentiel de 335 pages est construit autour de cinq missions : « Administration et service commun », « Mission Justice civile », « Mission Justice pénale », « Mission Justice des mineurs », « Mission accès au droit et à la justice ». Chacune comprend plusieurs objectifs, déclinés en sous-objectifs et indicateurs. Par exemple, la première est déclinée en quatre objectifs et onze sous-objectifs. Pour chacun d'eux, des risques sont identifiés et les finalités de l'objectif sont rappelées. Pour l'objectif « Assurer l'administration de la juridiction et la continuité du service » et le sous-objectif « Organiser l'administration de la juridiction », le référentiel identifie les risques suivants : « implication insuffisante des chefs de juridiction et du directeur de greffe dans l'administration de la juridiction ; inadaptation de l'organisation ; insécurité juridique ; inaptitude à identifier et à traiter les points de faiblesse de la juridiction (organisation/fonctionnement), évaluation irrégulière des magistrats ». Les finalités sont surtout de « vérifier : comment les chefs de juridiction concilient leurs attributions administratives et juridictionnelles, et s'ils consacrent un temps suffisant à la gouvernance du tribunal » (p. 20 du référentiel). Même pour les deux missions concernant la justice civile et pénale, tous les objectifs concernent l'organisation et son pilotage, comme l'indique ceux du civil : « Assurer le pilotage de la chaîne civile », « Maîtriser le traitement des procédures civiles », « Assurer le suivi des mesures d'instruction ». Au-delà des pièces fournies en amont de la visite des inspecteurs, des contrôles sur site sont effectués, y compris en sélectionnant aléatoirement des dossiers pour vérifier la qualité de saisie des informations sur les logiciels, en vérifiant « les mesures de sécurité prises pour la protection des serveurs » (p. 17), en « analys[ant] les conditions de fonctionnement des nouveaux circuits de dépense depuis l'implantation de Chorus » (p. 37)... Des échanges ont lieu avec les chefs de juridiction, les directeurs de greffe, des fonctionnaires et des magistrats.

Les inspections se concluent par des recommandations pour chaque juridiction. C'est aussi l'occasion de repérer des « bonnes pratiques » et de les faire circuler lors des visites ou en diffusant les rapports, autant d'opportunités pour changer l'organisation judiciaire ; c'est pourquoi S. Brunier (2018) insiste, à propos de l'enseignement supérieur et la recherche, sur la tension au cœur du travail d'inspection « entre contrôle de conformité et prescription de nouvelles normes », entre « vérificateur » et « acteur à part entière des politiques publiques » que l'on retrouve aussi dans la justice. Un rapport annuel tire des conclusions plus générales sur l'organisation des chambres et

²⁰⁵ Par exemple, le référentiel demande un recensement et une analyse des outils dont s'est dotée la juridiction pour assurer le suivi et le pilotage du service civil (notes, comptes rendus de réunions, tableaux de bord de suivi de l'activité propres à la juridiction, etc., p. 66).

services, à partir desquelles la DSJ établit des recommandations. Par exemple, c'est en comparant les rapports d'inspections menées dans plusieurs cours que l'Inspection des services judiciaires a établi un lien entre la généralisation de la plaidoirie devant un conseiller rapporteur pour la justice civile et l'augmentation de la productivité observée. Certains entrepreneurs de changement peuvent y puiser de l'inspiration et réorganiser les services qu'ils supervisent : la généralisation du conseiller rapporteur en matière civile à la cour C provient des conclusions qu'un président de chambre a tiré des lectures du rapport de l'Inspection des services judiciaires.

La transformation de l'action publique et de la gestion judiciaire tient aussi à la recomposition des services de l'État autour de l'évaluation des politiques dans l'enseignement supérieur et la recherche, et pas seulement à l'émergence de nouveaux acteurs, cabinets de consultants privés ou contrôleurs de gestion (Brunier, 2018).

1.2. Les évaluations par des experts de la gestion et de l'évaluation, l'enjeu d'une auto-évaluation en continu

M. Power (2005, p. 218) émet l'hypothèse que « lorsque les résultats, et par conséquent l'efficacité, sont ambigus ou controversés pour les professionnels eux-mêmes (dans le domaine de la psychanalyse ou du travail social par exemple), les impératifs financiers et les mesures liées aux produits tendent à dominer le langage de l'évaluation » dans le contexte de la nouvelle gestion publique. À propos du Royaume-Uni, M. Power note une hiérarchie entre l'audit et l'évaluation par les pairs au profit du premier dans un contexte de luttes interprofessionnelles. En revanche, tel n'est pas (encore ?) le cas dans la justice, concernée par un dispositif hybride : la logique d'audit est très présente, mais ce sont majoritairement des pairs en détachement au ministère qui s'en chargent. Donc cela ne répond que partiellement aux quatre principes de l'audit identifiés par C. Hood *et al.* (1999) : l'indépendance des auditeurs à l'égard des organisations qui sont auditées par contraste avec l'évaluation par les pairs ; des objectifs, standards et résultats mesurés s'appliquant dans différents contextes (ici il n'y a pas de standards précis exprimés, sinon en creux à travers les finalités exprimées) ; l'accent mis sur la standardisation des procédures et les procédés (la standardisation des indicateurs centraux est effective, mais pas celle des procédures et procédés) ; la comparaison systématique des cas à partir de la production d'indicateurs précis et de mesures de performance.

Le contrôle de gestion est réalisé par des contrôleurs de gestion réunis dans une cellule spécialisée de la DSJ, rattachée à la Sous-direction des Méthodes et de la Performance. Fondée sur l'analyse des indicateurs statistiques fournis par l'infocentre PHAROS, cette pratique interroge la pertinence de l'allocation des moyens entre services au sein d'une juridiction. Leur compte rendu incite parfois les chefs de juridiction à repenser l'organisation interne et les pratiques professionnelles après la synthèse qui en est faite aux chefs de cours lors des dialogues de gestion et discussions sur la performance qui accompagnent les négociations budgétaires annuelles avec les cours d'appel. L'hétéronomie de contrôle est en partie atténuée par le fait que le contrôle de gestion s'effectue à distance. Mais ses effets en termes de postes de magistrats ou de greffe alloués n'en sont pas moins redoutés.

L'intervention de consultants de la DGME/ SG MAP ou exerçant dans des cabinets de conseil, s'appuient sur leur expertise en organisation et management, donc sur une légitimité externe à l'administration et à la justice. Elle vise à « optimiser » l'organisation du travail et à élaborer des outils plus fins de pilotage des juridictions et services. L'objectivation que permet la

quantification doit permettre de détecter aussitôt des « dysfonctionnements » et d'y remédier. Ces pratiques d'audit se distinguent aussi par la méthode. Dans le cas du *lean* management comme des normes ISO 9001, les acteurs sont incités à élaborer les normes qu'ils devront respecter et en fonction desquelles ils seront évalués. Pour la sociologie critique, ces « pratiques consistent à les rendre libres de subir les contraintes systémiques dans lesquelles ils sont engagés. [...] *Rendre les individus libres afin qu'ils se gouvernent eux-mêmes* [...] dans des limites que la sociologie durkheimienne nommait la « contrainte sociale », contrainte intériorisée, ou la sociologie weberienne la « cage de fer du capitalisme » » (Autès, 2018). Mais l'hétéronomie d'action qui en résulte est très variable suivant la façon dont les démarches qualité ou *lean* sont mises en œuvre et perpétuées.

Par contraste avec les évaluations par les pairs, l'institution d'un contrôle de gestion en interne et le recours aux consultants sont guidés par un enjeu commun : mettre en place les outils permettant une auto-évaluation en continu, au-delà du dialogue annuel de gestion et des interventions des consultants. Pour la DSJ comme pour la DGME/ SG MAP, il s'agit d'inculquer une « culture d'amélioration continue » de l'organisation judiciaire (cf. chapitre 3). Son enracinement peut conduire à réduire l'hétéronomie d'action et de contrôle très forte ressentie lors des audits par intériorisation des normes qui les guident en transformant l'ethos professionnel.

De plus, les équipes mixtes d'audit s'efforcent d'acculturer le corps d'inspection le moins familier avec les procédures d'audit financier à de nouvelles expertises et méthodes. Les « audits de modernisation » menés depuis 2005 impliquent en effet consultants, inspecteurs du ministère de la Justice, d'administrations transversales (Inspection générale de l'Administration ou inspections des Finances) et parfois d'autres administrations sectorielles (police, gendarmerie ou Affaires sociales ; cf. début du chapitre 6)²⁰⁶. Le principe en est que les suggestions de réformes ne viennent pas seulement des corps d'inspection, mais de l'extérieur de l'administration, et que les réformes de structures soient couplées aux objectifs de réduction des dépenses ou d'amélioration des performances. Si Day et Klein (1990) espéraient résoudre par des équipes mixtes la tension entre coût et qualité, M. Power (2005, p. 219) estime que « les valeurs d'économie et d'efficacité l'emportent sur celle d'efficacité ». Dans la justice, la primauté donnée à l'efficacité en principe ne s'accompagne toutefois pas d'une évaluation d'impact suffisamment précise pour être assuré que la quête d'économie et d'efficacité soit effective.

Le schéma 7 représente ces divers instruments d'évaluation dans l'espace d'autonomie et d'hétéronomie de contrôle et d'action, en montrant les gradations en termes d'hétéronomie de contrôle et d'action : une logique plus hétéronome se fait jour suite au centrage des inspections sur les dimensions gestionnaires quantifiées, au poids croissant du principe d'auto-évaluation et à une régulation de type audit.

²⁰⁶ Mission d'audit de modernisation – *Rapport sur l'utilisation plus intensive de la visioconférence dans les services judiciaires*, établi par Marie-Louise Simoni, Inspectrice générale de l'administration, Martine Valdes-Boulouque, Inspectrice générale adjointe des services judiciaires, Dominique Luciani, Inspecteur des services judiciaires, Charles Diaz, Contrôleur général - Inspection générale de la police nationale, Hervé Simon, Colonel - Inspection de la gendarmerie nationale, juin 2006.

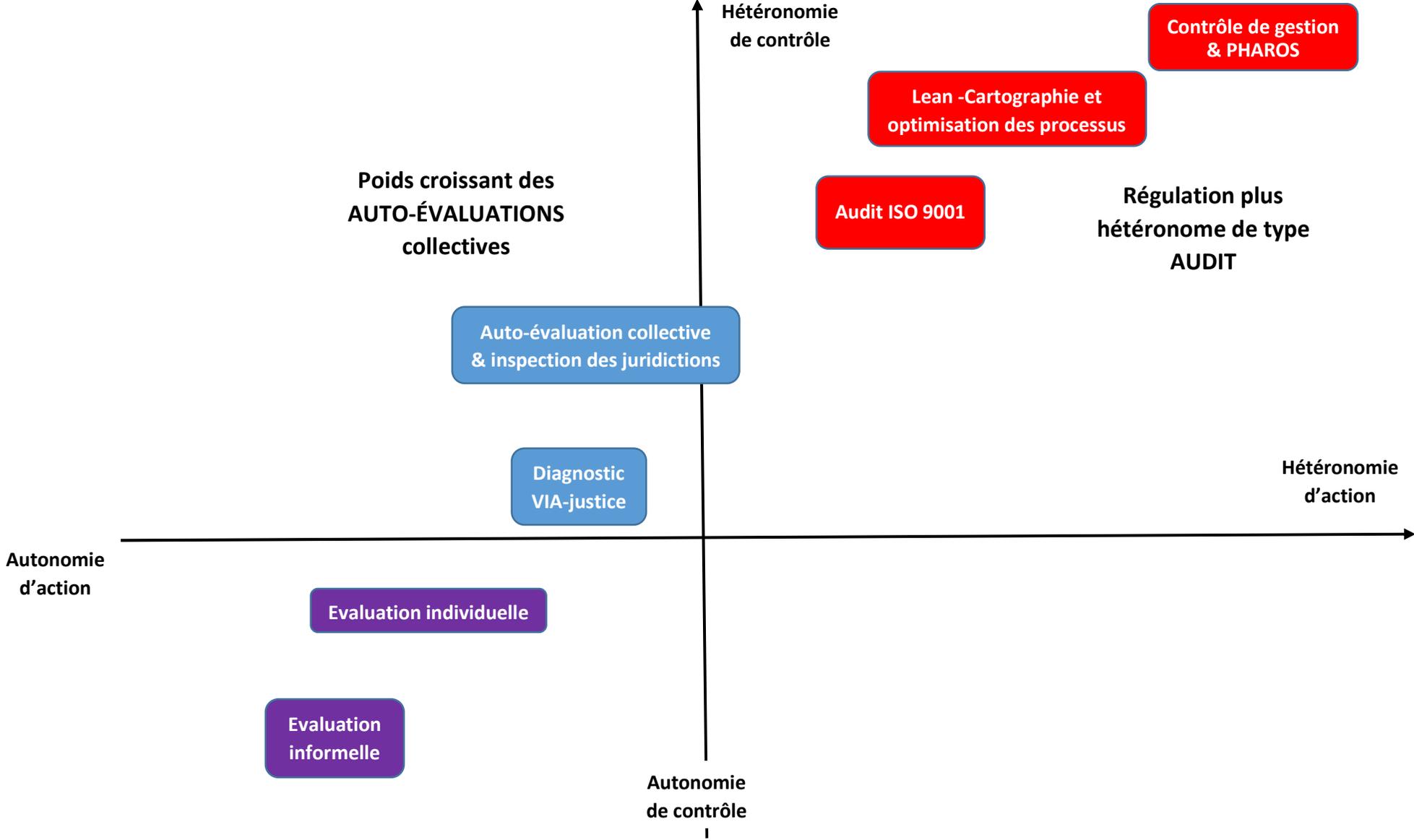
2. Dispositifs et experts de l'évaluation dans l'espace d'autonomie et d'hétéronomie de l'action et du contrôle

Dans la justice, quels que soient les pratiques et dispositifs d'évaluation, l'efficacité est loin d'être le seul critère d'appréciation. Dans certains cas, on observe une hybridation partielle des méthodologies, outils et logiques d'évaluation. La cellule d'accompagnement au changement interne à la DSJ, VIA-justice, créée pour venir en aide aux juridictions en difficulté, s'est réapproprié certains outils du *lean* et a publié des recueils de bonnes pratiques issues de sa mise en œuvre, tout en refusant l'implication de consultants en juridiction. Son intervention se distingue aussi de l'inspection en accompagnant et réalisant des diagnostics à la demande des chefs de juridiction. Une plus grande latitude leur est laissée quant au choix parmi les scénarii de changements proposés. Dans d'autres cas, cette pluralité et diversité accrue des experts de l'évaluation suscitent des conflits de juridiction d'exercice professionnel (Abbott, 1988) : les magistrats, soucieux de réaffirmer leur monopole quant à la définition de ce qu'est une « bonne justice » et un « bon » magistrat, défendent leurs prérogatives relatives au périmètre juridictionnel de leur activité (cf. chapitre 6 à propos du *lean*).

Dans la justice comme dans d'autres secteurs, « la réflexion sur sa propre pratique professionnelle, traditionnellement *spécifique et locale* » est désormais liée à « des initiatives de réglementation de l'environnement » (Power, 2005, p. 213). « L'auto-audit ne cède pas la place à l'audit externe, mais les deux se transforment [...] La construction d'une performance, éventuel objet d'audit, inscrite dans un système de gestion et communicable à des tiers, représente un élément essentiel de cette transformation » (*ibid.*, p. 214).

Pour A. Ogien (2013, p. 60), *l'évaluation professionnelle* étudie la manière dont certains professionnels exercent leur métier pour réfléchir aux moyens d'améliorer leur travail ; c'est aussi - ajout de ma part - , un outil mobilisé à l'occasion du recrutement et de la progression de carrière. *L'évaluation démocratique* consiste à s'informer pour intervenir dans les délibérations et décisions. Enfin, *l'évaluation gestionnaire* est une « technique de gouvernement dont l'objet est de produire une mesure de l'efficacité des politiques publiques dans le but affiché de transformer les pratiques de l'administration » (*ib.*). Ces trois démarches diffèrent « aux plans des *critères de jugement* qu'elles retiennent, des *principes* qu'elles promeuvent, et des *pratiques politiques* qu'elles suscitent. Alors que les évaluations professionnelles et démocratiques sont autonomes (elles s'organisent à partir de règles définies par ceux qui les réalisent et à leur initiative), indépendantes et pluralistes (elles proposent une description qui n'a pas la prétention d'être unique [...]), l'évaluation gestionnaire [...] requiert une intégration de l'information [...] pour donner un tableau complet de la chaîne de production » (*ib.*, p. 60-61). En se superposant à l'évaluation professionnelle, voire en prenant le pas sur cette dernière, l'évaluation gestionnaire transformerait les finalités politiques des services publics : « l'objet de l'évaluation gestionnaire (évaluation par la performance) n'est pas de se prononcer sur les missions d'intérêt général que la dépense publique devrait garantir (éduquer, soigner, soutenir, réinsérer). Son premier but est de réaliser la mise en chiffres intégrale de l'action de l'État » (*ib.*, p. 61). Dans la justice, la quantification plus systématique de l'activité judiciaire, conçue comme une chaîne de production, est une composante importante des pratiques d'inspection et d'audit, guidé par le souci d'efficacité. La préoccupation d'efficacité est rendue plus visible en matière pénale par la capacité à disposer d'indicateurs qui peuvent être interprétés comme des indices de la qualité des réponses pénales.

Schéma 7 - Espaces des dispositifs et experts de l'évaluation en termes d'autonomie et d'hétéronomie de l'action et du contrôle



II. Des réappropriations contrastées de la gestion dans la justice

Par leurs prescriptions et leurs usages, dans une double dynamique d'hétéronomie et de réappropriation, les instruments gestionnaires contribuent à modifier certaines pratiques professionnelles, ainsi que les représentations de leur profession et des fondements de sa légitimité. Les formations à ces instruments renforcent ce processus, en donnant du sens à ces transformations, en diffusant de nouvelles normes et incitations à agir, et en confortant la représentation et la fonction de manager attribuée aux chefs de juridiction et directeurs de greffe. Ces changements dans l'éthos professionnel influencent en retour la manière dont magistrats et greffiers appréhendent leur activité. L'appropriation d'une approche managériale de l'administration de la justice conduit à une hybridation de deux impulsions identifiées par C. Pollitt (1987, cité par Carter *et al.*, 1995) : entre des schémas managériaux d'efficacité définis « par le haut », par la hiérarchie et l'administration centrale dans le public et des principes qui sous-tendent les standards établis par la profession²⁰⁷.

Les dispositions à l'égard de la gestion et réappropriations contrastées sont révélatrices de conceptions de l'institution judiciaire, de ses ressortissants et de la figure du « bon » magistrat (cf. tableau 17). C'est ce qu'atteste la diversité des profils de magistrats dans leurs rapports aux dispositifs de gestion : s'esquisse un continuum depuis celles et ceux qui considèrent favorablement tout outil susceptible de faire gagner du temps jusqu'à celles et ceux qui, par principe, expriment leurs réserves à l'égard des instruments visant à accroître l'efficacité, en passant par ceux, plus nombreux, qui n'adoptent pas de position *a priori*. Établir ces profils visent à comprendre pourquoi certains professionnels du droit ont initié des changements gestionnaires, comment les mêmes ou d'autres se saisissent de dispositifs et se les approprient davantage, et pourquoi certains professionnels concepteurs d'outils gestionnaires, peuvent en contester d'autres farouchement, avec les mêmes arguments que leurs collègues critiquant leurs innovations.

Plusieurs facteurs individuels influencent les rapports aux savoirs et instruments gestionnaires. La *formation initiale reçue et les expériences professionnelles exercées en dehors du secteur judiciaire* influencent fortement la perception du fonctionnement et de l'organisation, ainsi que leurs rapports aux instruments gestionnaires. Les deux directeurs de greffe les plus sensibles aux dimensions organisationnelles sont titulaires d'un master en organisation ou en management. Les personnels qui ont bien vécu ou mis en œuvre des expériences d'innovations, notamment de démarches ISO 9001 dans d'autres fonctions, déjà familiarisés aux problématiques d'efficacité et d'orientation client, ainsi qu'aux outils des consultants, sont plus sensibles aux approches de management par la qualité ou les processus. Dans la justice, les réappropriations sont plus faciles pour celles et ceux qui ont exercé *des fonctions autres que juridiques ou juridictionnelles*, notamment à la Chancellerie, *et pour les acteurs en position hiérarchique*. En même temps, le lien de causalité existe aussi en sens contraire : davantage de professionnels du droit sensibles aux dimensions gestionnaires ou que ces aspects ne rebutent pas, postulent aux postes de chef de juridiction, à la DSJ ou à l'Inspection Générale des Services judiciaires. En revanche, *les enquêtes que j'ai menées ne permettent pas de répondre quant aux effets des orientations politiques et syndicales, et de l'âge et de la génération* : parmi les entrepreneurs de changement gestionnaires, on compte certains magistrats très investis au Syndicat de la Magistrature ou à l'Union Syndicale des Magistrats ; les magistrats les plus hostiles à la gestion se retrouvent aussi bien en début qu'en fin de carrière, par contraste avec ce qui les a motivés pour exercer ce métier.

²⁰⁷ Les « *management-driven 'efficiency from above' schemes* » et les « *self-driven professionnel models* ».

Tableau 17 - Profils types de magistrats à l'égard de la managérialisation

	Magistrats acquis par principe	Magistrats pragmatiques	Magistrats « écartelés »	Magistrats réfractaires par principe
Représentation de l'institution judiciaire	Justice appréhendée comme une chaîne judiciaire avec de fortes interdépendances entre acteurs et services.			Spécificité de la rationalité juridique (droit, raisonnement juridique, individualisation de la décision)
Conception de ce qu'est un « bon » magistrat	Soucieux de donner une réponse rapide à l'utilisateur		Souci de la célérité et de rationalisation associé à la défense de l'indépendance de la magistrature.	Après avoir écouté les parties et parfois tenté une conciliation, prend une décision la plus juste possible dans le contexte de l'affaire.
Figure du destinataire de l'activité judiciaire	Client/ usager	Justiciables/ parties/ usagers	Justiciables/ parties/ usagers	Justiciable/ parties
Représentation des transferts	La minimisation des spécificités de l'institution judiciaire facilite la réappropriation des outils de gestion, dans la mesure où ces derniers ne sont pas perçus comme <i>a priori</i> étrangers à la justice.	Preneurs d'outils et de techniques qui leur font gagner du temps. Eloges sur leurs collègues qui ont conçu des dispositifs de gestion.	Acceptation des transferts sous réserve de respect de l'indépendance de la magistrature.	Magistrats heurtés par : *la désépécification de la justice qu'incarnent et qu'entraînent les dispositifs de gestion les plus hétéronomes. * les modifications du droit et le non-respect des lois qui résultent du primat de la visée d'efficacité.
Dispositifs de gestion qui font controverse		Les plus hétéronomes <i>a priori</i> qui sont issus du secteur privé, comme les démarches qualité	Craintes majeures concernant les atteintes à l'indépendance du juge (barèmes, trames automatisées de jugement)	Craintes / réduction de l'individualisation des décisions.
Logique de changement	Par hybridation et endogénéisation			Perçu comme coercitif (impossible d'être aussi efficace sans utiliser les outils de gestion, d'où le risque d'être stigmatisé ou pénalisé lors des évaluations et dans la progression de carrière)
Fonctions exercées	Plutôt des magistrats qui occupent des postes de responsabilité (chefs de service, de juridiction)	Magistrats en début ou milieu de carrière, éventuellement chefs de service	Magistrats en milieu ou fin de carrière.	Magistrats « dominés » en début de carrière ou marginalisés. Surtout un idéal professionnel très juriste.

II.1. Portraits de magistrats

Cette section présente des portraits de magistrats, révélateurs d'idéaux-types. Cette construction conceptuelle, représentation stylisée de la réalité, M Weber (1965, p. 196) la définit en ces termes dans les *Essais sur la théorie de la science* : « On obtient un idéaltype, en accentuant unilatéralement un ou plusieurs points de vue et en enchaînant une multitude de phénomènes donnés isolément, diffus et discrets [...] qu'on ordonne selon les précédents points de vue choisis unilatéralement pour former un tableau de pensée homogène. On ne trouvera nulle part empiriquement un pareil tableau dans sa pureté conceptuelle. » J'en ferai la démonstration en dressant quatre portraits de magistrats qui n'exercent pas des fonctions de chefs de juridiction, et qui adoptent une attitude typique dans le corps à l'égard de la managérialisation. Les chefs de juridiction, comme les magistrats du parquet rencontrés, relèvent des profils de magistrats « acquis » ou « pragmatiques ». (N. Belorgey, 2010, au chapitre 3 distingue lui les convertis, les résistants et faux croyants, tout en soulignant qu'il s'agit dans les trois cas d' « intermédiaires ambivalents ») Ces quatre idéaux-types sont aussi pertinents pour le greffe dont les personnels se répartissent aussi entre les quatre profils. Néanmoins, leur opposition frontale aux instruments gestionnaires s'exprime moins que pour certains magistrats, même si j'en ai eu écho par les directeurs de greffe ou greffières en chef. J.-P. Le Bourhis et P. Lascoumes (2014) soulignent en effet que plus l'asymétrie de pouvoir entre les promoteurs d'instruments gestionnaires et les personnes cibles est importante, plus il peut leur être difficile de les contester ouvertement.

1.1. Les acquis ou hostiles par principe à la managérialisation de la justice

Cette section dresse le portrait de deux profils antagonistes, acquis ou farouchement opposés à la managérialisation. Cela n'exclut pas des réserves ou réappropriations ponctuelles.

a. Les professionnels acquis à la managérialisation

En quête d'efficience, les magistrats acquis par principe appréhendent volontiers la justice comme une chaîne judiciaire caractérisée par de fortes interdépendances entre acteurs et services. La minimisation des spécificités de l'institution judiciaire facilite leur réappropriation des outils de gestion, dans la mesure où ces derniers ne sont pas perçus comme *a priori* étrangers à la justice. Le changement procède par appropriation ou hybridation des instruments gestionnaires. Ces magistrats occupent souvent des postes de responsabilité, en tant que chefs de service ou de juridiction, après avoir exercé des fonctions gestionnaires en détachement (à l'Inspection générale et à la DSJ notamment) ou politiques, en cabinet ministériel.

Ce magistrat, à quelques années de prendre sa retraite, est président de chambre en cour d'appel. Il a exercé dans des juridictions plus grandes où le rythme de travail était beaucoup plus soutenu ; son épouse préside une grande juridiction. Son engouement affiché pour les dispositifs de gestion va de pair avec des représentations de l'institution judiciaire minoritaire dans le corps. Selon lui, la justice est une organisation comme les autres ; à ce titre, elle doit se réappropriier tous les outils susceptibles de gagner en efficience. La justice doit être considérée comme une chaîne en raison des interdépendances qui la caractérisent. Ce juge ne comprend pas que cette image heurte certains de ses collègues tellement cette métaphore lui semble pertinente. Il peut donc d'autant plus facilement se réapproprier les différents outils de gestion qu'il récuse le principe d'une spécificité de la justice. Le « bon » magistrat serait celui qui est d'abord soucieux d'efficience et de rendre une justice plus rapide à l'utilisateur/client. Concernant le *lean* management, il ne fait pas partie des deux magistrats les plus investis dans la démarche, au motif qu'il « fait entièrement confiance » à ses

collègues qui la promeuvent. Dans sa chambre, il met en œuvre rapidement l'essentiel des décisions prises, prolongeant l'impulsion du magistrat référent et du premier président. Pour retranscrire ces jugements, ce magistrat dicte ses décisions via le logiciel de retranscription vocale Dragon. Il regrette l'absence de logiciel qui permettrait une saisie automatique de tous les éléments du jugement de première instance repris dans la décision d'appel. Grand défenseur du tout numérique, il lit l'ensemble des dossiers sur écran.

Un profil similaire se retrouve aussi parmi les personnels des greffes. Des entrepreneurs de changement et promoteurs d'instruments gestionnaires sont présents chez les directeurs de greffe notamment.

b. Professionnels hostiles à la désépécification de l'institution

Au contraire, les magistrats et greffiers réfractaires par principe valorisent la spécificité de la rationalité juridique (droit, raisonnement juridique, individualisation de la décision). Leur action est orientée vers les justiciables. Pour eux, un « bon magistrat » est celui qui, après avoir écouté les parties et parfois tenté une conciliation, prend une décision la plus juste possible dans le contexte de l'affaire. Presque exclusivement des juges, ces magistrats sont heurtés par la désépécification de la justice qu'incarnent et qu'entraînent les dispositifs de gestion les plus hétéronomes ; et les modifications du droit et le non-respect des lois qui résultent de la primauté accordée à la visée d'efficacité. Ils craignent une moindre individualisation des décisions, sous-estimant parfois l'ancienneté des processus de rationalisation des flux et stocks d'affaires. Les changements gestionnaires leur paraissent coercitifs, dans la mesure où il leur est impossible d'être aussi efficaces sans utiliser les outils de gestion ; ils craignent d'être stigmatisés ou pénalisés lors des évaluations et dans la progression de carrière parce qu'ils refusent de les utiliser, conscients que leur stratégie actuelle (consacrer jusqu'à 60-70 heures au traitement des dossiers, pour en traiter autant que leurs collègues adeptes des outils de rationalisation du travail) se heurte à des limites physiques. Ces juges, qui expriment une vision très idéalisée et juridicisée de leur fonction, sont des magistrats en début de carrière ou marginalisés. Plusieurs d'entre eux ont postulé rapidement à des postes hors juridiction où la dimension juridique est très affirmée, en accord avec leur idéal professionnel.

Ce juge civil en début de carrière, sorti de l'ENM cinq ans auparavant après le premier concours à la suite de ses études de droit, se désole du contraste entre ce qui l'a motivé à devenir magistrat, et la pression quotidienne qu'il ressent pour rendre des jugements. Il travaille dans un petit tribunal de grande instance de province, dans l'Est de la France à 2 heures de Paris (peu de temps après, il obtient un poste hors juridiction lui permettant de se consacrer exclusivement à la recherche juridique). Ce juge est hostile par principe à tous les dispositifs de gestion proposés ou imposés aux magistrats, et qui visent à une plus grande efficacité, que ces derniers aient été ou non conçus par des collègues. En raison de leur finalité (réaliser des gains de productivité) il les estime contradictoires avec « la rationalité juridique », c'est-à-dire ce qui constituerait la logique intrinsèque du droit. Il est ulcéré par les atteintes au droit et le non-respect des lois qui découlent du primat de principes et visée gestionnaires ; au cours de l'entretien, il détaille plusieurs exemples. Ce juge est très critique à l'égard de la « bible JAF » qui contraint à retenir des codes (du type B4, E5...) pour saisir les principaux textes juridiques à mettre en référence dans un jugement aux affaires familiales ; il s'oppose à la généralisation des autres trames automatisées de jugement ; il s'insurge contre le barème de pension alimentaire qui réduirait l'individualisation de la décision.

Focalisé sur l'écoute du justiciable, ce juge est très critique à l'égard de tous les professionnels du droit qui participent de près ou de loin, aux niveaux local ou national, à la

promotion d'une logique gestionnaire. Selon lui, les magistrats qui enseignent à l'École Nationale de la Magistrature exerceraient une fonction normalisatrice pendant la formation initiale et continue, mais aussi lors de leurs interventions sur les listes de diffusion professionnelle ; ce rôle outrepasserait leurs fonctions. Sa magistrate cheffe de service, entrepreneuse de changement qui anime des réunions de « bonnes pratiques », lui paraît aussi empiéter sur l'autonomie et l'indépendance du juge en outrepassant ses prérogatives. Il estime aussi excessif le nombre d'affaires que le procureur adjoint près sa juridiction retient en audience correctionnelle ; il considère presque comme des traîtres ses collègues concepteurs d'outils de gestion. Ce magistrat explique cet engagement par les conditions de travail et le volume du contentieux à traiter (plusieurs dispositifs ont été conçus dans de grandes juridictions), et par le souci de progression de carrière ; ce dernier argument est régulièrement avancé par les jeunes magistrats.

L'ampleur de la critique peut certes être lue comme celle d'un magistrat « dominé » à l'égard des magistrats qui définissent des normes et sont dans une position relative de domination, bien que différenciée, à l'École Nationale de la Magistrature, au sein des juridictions (chef de service, de juridiction ou leurs adjoints) ou au niveau national. Elle exprime surtout une déception dans l'exercice du métier de juge par rapport à l'idéal professionnel du juriste forgé avant d'entrer dans la magistrature.

1.2. Des magistrats « écartelés »

Je qualifie de « magistrats écartelés » des magistrats qui s'investissent dans la rationalisation de certains dispositifs de gestion, tout en étant très critiques à l'égard d'autres.

Ainsi le magistrat qui a conçu le barème de pension alimentaire et qui ne comprend pas les réticences de ses collègues à y recourir, est radicalement hostile aux trames automatisées de jugement, au motif que ces dernières restreignent l'indépendance du juge ; il utilise les mêmes arguments pour les contester que ses collègues à l'égard du barème. L'un des magistrats très investis dans la promotion de la visioconférence, est très critique à l'égard du *lean management*.

Les personnels du greffe expriment souvent moins frontalement en entretien leur opposition aux instruments gestionnaires et à leurs finalités. Les trois personnes focalisent leurs très fortes critiques sur le *lean management* : les directrices de greffe du TGI et de la cour de prov-D, et une secrétaire administration de la cour F, représentante syndicale CGT. Dans les deux premiers cas, ces femmes très volontaires s'investissent pour une plus grande célérité de la justice, avec des délais courts, notamment en matière familiale ; elles raillent donc l'« inutilité » des consultants et s'insurgent contre les suppressions de postes qui ont suivi leur passage, réfutant qu'il s'agisse d'une coïncidence comme l'affirme la Chancellerie.

1.3. Les pragmatiques

Les pragmatiques partagent avec leurs collègues acquis à la managérialisation un souci aigu de réduire les délais judiciaires, afin de donner une réponse rapide à l'utilisateur. Ils sont à l'affût d'outils et de techniques qui leur font gagner du temps. Admiratifs de leurs collègues qui ont conçu des dispositifs de gestion, ces magistrats du siège ou du parquet sont parfois sceptiques quant aux apports des consultants et des instruments gestionnaires les plus hétéronomes *a priori* qui sont issus du secteur privé, comme les démarches qualité ou le *lean management*.

Ces juges ou substitutes du procureur ayant autour de 10 ans de carrière, célibataires ou mères d'enfants de moins de cinq ans sont d'abord pragmatiques. Face à l'augmentation du

contentieux et dans le souci de rendre les délais aussi courts que possibles, elles sont preneuses d'outils, de techniques et d'astuces qui leur font gagner du temps : trames automatisées de jugement ; courriers et documents types qu'elles ont créés, obtenus en formation ou auprès de collègues ; ordinateur pris en audience afin de remplir immédiatement les informations nécessaires à la décision... Elles ne tarissent pas d'éloges sur leurs collègues qui ont conçu des dispositifs de gestion. Certaines peuvent être ouvertes au recours aux consultants pour réduire les délais. L'une des deux magistrates qui en a fait l'expérience avec le *lean* management, et qui est pourtant engagée à l'USM, syndicat qui s'y était fortement opposé, fait la part des choses entre les interrogations relatives à l'opportunité d'une intervention extérieure et au coût des consultants, et les outils et principes qui peuvent être utiles dans son activité : réduire les temps morts, i.e. sans action sur les dossiers ; disposer d'un tableau de bord ; la réflexivité bienvenue sur les pratiques (intérêt pour la cartographie des processus).

Les changements gestionnaires ne sont donc pas réappropriés de la même manière par les professionnels du droit.

1.4. Les différenciations internes à la magistrature

Les changements gestionnaires ont aussi une portée différenciée selon les groupes professionnels et au sein d'eux (Bezes *et al.*, 2011). Deux dynamiques identifiées par T. Le Bianic (2011) se retrouvent dans les reconfigurations qui affectent le travail des professionnels du droit : la redistribution des hiérarchies entre groupes professionnels ; et la segmentation accrue au sein d'une profession.

D'une part, alors que S. Ackroyd (1998) remarque que les médecins préservent plus leur autonomie et que la nouvelle gestion publique les affecte moins que les infirmières, le constat est plus ambigu concernant les magistrats et greffiers français. Si les magistrats conservent une plus grande autonomie que les greffiers, les instruments et principes gestionnaires les ont davantage « bousculés », dans la mesure où les répercussions sur leur travail ont été plus fortes, en termes d'hétéronomie de contrôle. En effet, l'activité des greffiers est depuis longtemps insérée dans un ensemble de contraintes et de dispositifs d'évaluation, malgré d'importantes différences selon les juridictions et leur encadrement. L'hétéronomie accrue de contrôle sur les magistrats, et les démarches qualité incitant à discuter ensemble l'ensemble des personnels d'une juridiction, rééquilibrent parfois le rapport de force au profit des greffiers (cf. chapitre 6).

D'autre part, le NMP crée ou valorise de nouveaux rôles, et déprécie certaines pratiques. L'emprise gestionnaire croissante contraint davantage, mais donne aussi plus de responsabilités aux greffiers en chef, aux directeurs de greffe et aux directeurs des services régionaux d'administration. La valorisation et la diversification des compétences attribuées aux chefs de juridiction, accroissent la distance entre la hiérarchie et les autres magistrats. Elles accentuent l'hétérogénéité des systèmes de valeurs au sein de la profession. Parmi les magistrats « de base », les différences entre ceux qui souhaitent accéder à des fonctions de direction, et leurs collègues qui ne visent pas de tels postes, sont très marquées dans les entretiens.

Pour expliquer de manière complémentaire ces différences d'attitudes à l'égard des instruments gestionnaires par les trajectoires professionnelles et perspectives de carrière, la distinction entre les cosmopolites et les locaux établie par A. W. Gouldner (1957 et 1958) peut être utile. Les premiers se réfèrent aux critères de professionnalisme émis par des groupes extérieurs à l'institution de rattachement ; ils ressentent une plus faible affiliation institutionnelle, et s'impliquent moins dans le collectif. Les locaux se caractérisent par les traits inverses. Ce faisant,

A. W. Gouldner établit un lien entre le contenu du travail, le type de marché du travail et l'affiliation institutionnelle. O. Kuty (1971, p. 12) identifie deux autres facteurs : l'étendue du marché du travail ; la congruence entre les valeurs et objectifs des professionnels et les valeurs et objectifs de leur institution. Dans le cas des magistrats, les cosmopolites peuvent correspondre à ceux qui ont une forte mobilité professionnelle, parfois seulement en région parisienne et dans les alentours, ou en détachement : à la Chancellerie à des postes juridiques ou avec une dimension gestionnaire plus affirmée ; à des postes d'enseignement ou de recherche : à l'ENM, au service recherche et documentation de la Cour de cassation... Par contraste, les locaux se situent davantage en province et dans des dynamiques de mobilité plus restreintes : une majorité de magistrats restent dans un bassin d'emploi régional au cours de leur carrière, excepté les premiers postes souvent en région parisienne, dans le nord et l'Est (Danet, 2017). L'hypothèse d'une distinction durable entre magistrats non seulement dans le contenu du travail, mais selon les normes qui l'orientent et l'affiliation institutionnelle, mériterait d'être approfondie lors d'enquêtes ultérieures, afin de tester la pertinence de la typologie de Gouldner concernant la magistrature (cf. conclusion générale).

Pour étudier les résistances des professionnels du droit, je reprends le cadre d'analyse proposé par J.-P. Le Bourhis et P. Lascoumes (2014, p. 507) à partir des trois types identifiés par A. O. Hirschman (1970)²⁰⁸. Les résistances peuvent prendre d'abord la forme de la contestation (*voice*). Les résistances peuvent procéder de trois stratégies d'exit : le contournement, c'est-à-dire le non usage ; le détournement, c'est-à-dire l'usage à d'autres fins, qui constitue autant une forme d'appropriation selon les auteurs que de résistance ; ou la neutralisation par accommodation de surface des instruments et principes qui les fondent. Dans la justice, la contestation à l'égard des instruments gestionnaires prend la forme d'« affrontement d'experts » (p. 508), par exemple quand l'USM constitue un livret de plusieurs dizaines de pages effectuant un bilan à partir des expériences menées dans de nombreuses juridictions, destiné à faire contrepoids au bilan dressé par la DGME, plutôt sur la base des juridictions où le *lean* management a été couronné de succès. La contestation peut consister à s'opposer ostensiblement à l'instrument et à son usage. Les manifestations, protestations publiques accompagnées de grève constituent un troisième mode de contestation en vigueur dans la justice ; elles sont rares, moins dans le cas des protestations contre la rigueur budgétaire. Parmi les contournements et détournements, le « refus dissimulé de se soumettre » à un instrument gestionnaire peut s'observer dans les démarches qualité et d'ISO 9001, ou le recours, réduit, à Pharos ou aux indicateurs de performance institués avec la LOLF. La neutralisation s'observe parmi les « attentistes » identifiés dans les expériences de management de la qualité ou par les processus, qui participent aux ateliers sans être force de propositions ; une attitude plus volontariste de neutralisation réside dans les jeux avec les chiffres mis en évidence au chapitre 3.

Ces pratiques d'opposition articulent les deux premiers types d'explication distingués par J.-P. Le Bourhis et P. Lascoumes (2014, p. 510). Elles s'enracinent surtout dans *les structures organisationnelles*, indissociablement professionnelles ici (cf. aussi Purenne et Aust, 2010 pour la police). « La carrière d'un instrument se trouve constamment freinée et transformée en fonction de l'autonomie organisationnelle des unités composant la structure de sa mise en œuvre » (Le Bourhis et Lascoumes, 2014, p. 512). Ce type de contestation requiert, pour les prévenir ou limiter, que les entrepreneurs de changement enrôlent les acteurs concernés. Dans une moindre mesure dans la justice, les résistances professionnelles reposent sur *des pratiques politiques*, que ces dernières contestent les logiques de domination ou l'orientation néo-libérale des instruments gestionnaires

²⁰⁸ B. Hibou (2012, p. 129) distinguent différentes postures, depuis l'acceptation jusqu'à la critique, en passant par la distanciation indifférente, les accommodements et la protestation.

comme la LOLF ou la RGPP : ces oppositions pour motifs politiques ont incité des magistrats à verser leur prime de rendement à un syndicat (Chelle, 2011) ; des représentants syndicaux à rédiger et à distribuer des tracts et bulletins retraçant leur propre expérience du *lean* management.

Les auteurs identifient quatre principaux facteurs amplifiant ou réduisant les résistances dans la littérature : « les asymétries de pouvoir entre concepteurs des instruments et administrés (plus celles-ci sont grandes, plus les résistances sont réduites) ; les asymétries d'information liées à la technicité de l'instrument, à l'opacité des mécanismes d'intervention ou encore aux capacités différentielles d'expertise inhibant la critique ou la remise en cause ; le rôle du contexte (économique, social, politique, idéologique, etc.) expliquant la réussite ou l'échec des oppositions à tel ou tel instrument promu par les gouvernants ; le rôle et l'efficacité des stratégies *ad hoc* adoptées par les concepteurs pour faciliter l'acceptation de l'outil ou décourager la mobilisation (stratégies d'introduction progressive, par petits pas ou au contraire d'imposition rapide et radicale de type *blitzkrieg*, etc.) » La conjonction de ces facteurs parfois conjoncturels amplifie les oppositions (cf. à propos des normes ISO et du *lean* management, chapitres 5 et 6).

II.2. Changement cognitif et apories du management judiciaire

Le consensus assez large sur la nécessité d'améliorer l'efficacité de la justice recèle des ambiguïtés, qui tiennent à la pluralité des logiques au cœur de chaque dispositif et de leurs interprétations, mais aussi au souci que les principes managériaux soient adaptés à la singularité de l'institution judiciaire.

2.1. La nécessité d'une adaptation des techniques managériales

Si l'inspiration managériale et le modèle du privé sont évidents dans le cas des audits, des procédures de certification ISO ou des démarches de type *lean*, les professionnels du droit expriment leurs réticences quant à une conception du management calquée sur l'entreprise ou même sur l'administration, qui ne tiendrait pas compte des spécificités de la justice :

« J'ai l'impression qu'on essaie d'appliquer une approche gestionnaire calquée sur le privé. Qu'une entreprise fasse du profit, c'est normal, c'est sa finalité. Nous avons d'autres objectifs. Le problème, c'est qu'on est passé de rien à tout. Il y a un minimum de comptes à rendre. Mais *maintenant, ça devient la folie des statistiques*. On fait tout par rapport à ça. Et on prend des décisions par rapport à ces statistiques [...] on est d'autant plus en décalage que, dans les entreprises, ils sont revenus sur cette approche [...] Là où le privé relativise cette logique, nous rentrons en plein dedans. C'est parfois faire du chiffre pour faire du chiffre. » (RP-B, JAF - 2010)

« *Avons-nous intérêt à devenir une administration comme une autre ? Ne sommes-nous pas autre chose qu'une simple administration ?* Nous sommes une autorité judiciaire, une autorité constitutionnelle. Nous ne pouvons pas être réduits à une simple administration. *Que nous soyons obligés de gérer, c'est tout à fait normal. Gérer dans de bonnes conditions et utiliser à bon escient les deniers publics, certes. Mais nous ne pouvons pas être réduits à l'administration de Jeunesse et Sports.* Les tensions actuelles montrent bien que c'est la question fondamentale qui se pose. » (prov-C, premier président - 2011)

Pour ces magistrats, l'activité de la justice prend tout son sens par rapport à ses fonctions symboliques. Au travers de la crainte d'un productivisme exacerbé s'exprime la peur d'une banalisation et d'une désacralisation de la justice, qui remettrait en cause l'identité professionnelle des magistrats.

Le transfert de logiques managériales du secteur privé vers l'institution judiciaire comporte de nombreuses limites, parce que plusieurs paramètres fondamentaux ne sont pas du ressort des chefs de corps et de juridiction.

2.2. Trois contraintes organisationnelles majeures

Trois contraintes structurelles réduisent les pouvoirs d'action des responsables – quant à la gestion des ressources humaines, à l'absence d'autonomie financière et au caractère pluricéphale de la direction d'une juridiction.

Tout d'abord, les caractéristiques du statut des juges, indépendance et inamovibilité, rendent ces derniers très autonomes. Le chef de juridiction dispose donc de peu de moyens pour répartir le travail et en contrôler l'avancement. Puisque les magistrats sont nommés à vie et ne peuvent être déplacés sans leur consentement, les ressources humaines dans une juridiction consistent souvent à « faire avec » les personnes présentes. Aujourd'hui, une distinction tend toutefois à être établie entre l'indépendance de jugement et l'autonomie dans la manière d'accomplir le travail, le second aspect pouvant être concerné par les efforts de réorganisation et le contrôle du travail effectué. Si le rôle d'impulsion du chef de juridiction est renforcé, la hiérarchie interne à la magistrature se trouve bousculée en raison de la primauté de l'aspect quantitatif sur le qualitatif dans l'activité d'un magistrat. Un président de la chambre d'accusation de la cour d'appel de Montpellier, le souligne dans *Le Monde* du 1^{er} septembre 1999 : « Aujourd'hui, le juge est moins comptable de la qualité de ses jugements devant la cour d'appel que de leur quantité devant son propre président. »

Cette difficulté est encore plus forte pour les chefs de service et présidents de chambres que ces derniers ne disposent pas d'une autorité hiérarchique sur leurs collègues :

« En tant que première vice-présidente, je suis cheffe de service. [Responsable du pôle de la famille] Je suis là pour coordonner le travail. Le statut de vice-président n'est pas très clair. Une chose est certaine, *je n'ai pas de rapports hiérarchiques avec mes collègues.* » (prov-D, vice-présidente, JAF - 2011)

« On a un rapport très particulier avec un président de chambre, car ce n'est pas une autorité hiérarchique ! C'est quelqu'un qui préside une chambre, qui répartit les dossiers et les audiences, mais qui n'a AUCUN statut hiérarchique... Donc quand on *échange sur nos bonnes pratiques, c'est censé être d'égal à égal...* C'est quelque chose que [ma cheffe de service] n'intègre pas... Cette idéologie-là, je ne sais pas comment dire, *la pousse à prendre ce statut d'autorité.* Même des collègues de son âge et de son grade sont obligés de lui dire de temps en temps, qu'elle ne peut pas se positionner comme cela. » (prov-I, JAF - 2010)

De même, il n'y a pas de rapport d'autorité entre les magistrats et les greffiers, excepté au niveau des chefs de juridiction vis-à-vis du directeur de greffe depuis 2007. Faute de disposer d'un pouvoir hiérarchique, les magistrats doivent donc négocier avec leurs greffiers la répartition du travail, comme les modifications dans l'organisation de celui-ci, parfois jusqu'aux délais de délibéré, prérogative normalement des seuls magistrats :

« *C'est une aberration. Je n'ai strictement aucun pouvoir sur les greffiers.* Le supérieur hiérarchique des greffiers, c'est le directeur de greffe. L'interlocuteur du greffe, c'est le chef de juridiction ou le [magistrat] chef de service... Par exemple, quand j'étais à Prov-X, la greffière, qui était le chef de service du parquet, était une femme compétente sur le fond, mais qui était très mal organisée. Cette femme était là depuis plus de vingt ans, elle n'acceptait pas que je vienne bousculer ses habitudes. [...] Je me suis adressée à ma cheffe de juridiction. Elle s'est mise en relation avec le greffier en chef, qui était le supérieur hiérarchique de M. C'est moi qui ai fait la proposition d'une note de service [...] *Nous sommes mis devant des situations dans lesquelles on doit négocier.* [...] avec les greffiers. Il faut aller leur serrer la main tous les matins. Il faut discuter, boire un café, être sympa, être proche d'eux. Et là, on réussit parfois à obtenir des choses. Il n'y a que la négociation et la persuasion. [...] Dans un autre service, le surendettement et la procédure de rétablissement personnel, ce sont des trucs très répétitifs. [...] J'ai dû aller voir la greffière en chef pour m'assurer de son soutien avant d'imposer quelque chose à la greffière. Je remplis à la main les éléments et elle remplit la trame de manière informatique. La greffière en chef m'a dit qu'elle ne pouvait pas refuser de taper un jugement déjà rédigé. Par rapport aux délais, elle m'impose de mettre des délibérés à deux mois. À la toute première audience, j'ai su que si je restais sur un mois, je la crispais de manière trop importante. Je ne pouvais pas à la fois lui imposer un délibéré à un mois et lui faire traiter les jugements. *Normalement, c'est*

quand même moi qui dois décider à quand je mets mes délibérés ! » (prov-C, juge placée - 2010 ; expérience antérieure comme substitut du procureur au parquet civil)

De plus, l'absence d'autonomie financière et gestionnaire des juridictions, puisque le personnel, le budget et la distribution territoriale des juridictions constituent des données exogènes, limite également la pertinence d'une approche managériale. Par exemple, le chef de juridiction n'a connaissance que début décembre du nombre de magistrats et de greffiers placés qui lui seront alloués à partir de la nouvelle année. Or, les contraintes sur les plans financiers et gestionnaires se sont alourdies entre 2008 et 2014.

Enfin, le caractère acéphale ou pluricéphale de l'institution judiciaire – selon que l'on considère la faiblesse des pouvoirs concrets du président du tribunal ou du procureur sur les principaux acteurs du procès ou la pluralité des personnes pouvant prétendre à une autorité dans une juridiction : le greffier en chef, le président du tribunal (Ackermann et Bastard, 1993) – entraîne l'absence de centre décisionnel unique et clairement identifiable. Les relations entre les chefs de juridiction et les greffiers en chef ont été récemment éclaircies : d'après le Code de l'organisation judiciaire, modifié par le décret du 14 mars 2007 (cité par Jean, 2008, p. 12), « les chefs de juridiction sont responsables du fonctionnement de celle-ci [...] ils exercent leur autorité et un contrôle hiérarchique sur le greffier en chef [...] ils ne peuvent toutefois pas se substituer à lui dans l'exercice de ses fonctions. Le directeur de greffe, le greffier en chef [...] dirige[nt] l'ensemble des services administratifs du greffe. » L'attribution de l'autorité principale constitue néanmoins un enjeu de rivalités et est parfois l'objet de conflits professionnels entre le président de tribunal et le procureur, qui ont des liens de nature différente avec le ministre de la Justice, et qui peuvent avoir des priorités comme des cultures gestionnaires différentes ; entre le président du tribunal et le directeur du greffe. Dans tous les cas, réorganiser un service afin de mieux réguler les flux implique une concertation entre les deux chefs de juridiction et le directeur des greffes. Par exemple, recourir prioritairement aux comparutions immédiates doit faire l'objet d'une négociation *a minima* entre le chef de juridiction, le procureur et surtout avec le greffe quand les effectifs sont trop réduits, pour éviter que les audiences ne durent trop longtemps. Parmi le triumvirat, celui qui souhaite mettre en place des changements doit trouver des moyens d'intéresser ces collègues à son initiative, puisque la capacité à créer de la coordination est une condition de l'efficience :

« Il y a des effectifs plus compétents sur une mission que sur une autre, des effectifs motivés par une nouvelle réforme. S'il y a une baisse d'activité sur un contentieux, on réajuste pour aller vers le contentieux où il y a le plus d'activité. Il faut être au courant des mouvements de magistrats que les chefs de juridiction, le président et le procureur, veulent faire. Est-ce qu'ils ont pour objectif par exemple d'évacuer des dossiers en matière d'affaires familiales ? Si par contre je suis à sec au niveau des effectifs, je dis [que] je suis à flux tendu sur tous les services. Quand on a un objectif, il faut le porter en commun. » (prov-C, directrice du greffe)

C'est vrai aussi au niveau des services :

« À Prov-X, il y a eu réorganisation du parquet civil. Je n'aurais jamais pu le faire si je n'avais pas eu l'aide de la chef du service du greffe [...] Cette fonctionnaire m'a énormément aidée dans l'analyse des problèmes et les solutions que j'ai pu proposer. » (prov-C, juge placée - 2010, antérieurement substitut du procureur au parquet civil)

Cette organisation est incohérente avec les très fortes interdépendances séquentielles (Thompson, 1967) qui existent entre les magistrats du siège, ceux du parquet et les greffiers, puisque les *outputs* d'une organisation sont les *inputs* d'une autre. Or, pour que le fonctionnement de l'institution judiciaire soit modifié en profondeur dans le sens d'une plus grande efficience, encore faut-il que tous les acteurs prenant part au procès acceptent de redéfinir en conséquence certaines de leurs pratiques. Cette fragmentation est accrue par la multiplicité des fonctions et l'hétérogénéité entre les statuts des différents acteurs judiciaires. Elle contraste avec le

management, « démarche de nature fondamentalement hiérarchique » (Mattijs, 2006)²⁰⁹. Cependant, les chefs de juridiction et directeurs de greffe témoignent d'une prise de conscience, bien qu'inégalement partagée :

« Les réunions de présidents de chambre ont lieu « tous les deux ou trois mois. Cela me permet d'évoquer des sujets transversaux, les problèmes que rencontrent les uns et les autres [...]. *On a quand même affaire à des magistrats qui ont une culture très individualiste, qui sont très isolés, qui ne se voient pas forcément.* Il y a des présidents de chambre qui viennent une ou deux fois par semaine, pas davantage. Ils travaillent chez eux. Ils font un travail de bénédictin. » (prov-C, premier président - 2011)

Certains insistent sur la nécessité de concevoir la justice comme une chaîne qui va des services de police et de gendarmerie jusqu'à l'Administration pénitentiaire, en incluant les avocats, à l'instar de ce président de tribunal qui a contribué à la mise en œuvre de la LOLF lorsqu'il était en détachement à la Chancellerie :

« *L'institution judiciaire est dans une chaîne* qui commence globalement aux avocats, éventuellement aux notaires, aux services de police pour la partie pénale, aux services de gendarmerie. Ensuite cela passe par la case justice et se poursuit. Dans l'exécution, on aura de nouveau éventuellement un service de police, l'Administration pénitentiaire, les services du Trésor pour les amendes, les huissiers, de nouveau les avocats pour certaines décisions civiles. Autrement dit, *la justice n'agit jamais seule.* Une décision judiciaire complètement exécutée fait intervenir des acteurs qui sont autour de l'institution judiciaire. *À partir du moment où on travaille dans une chaîne, il faut savoir moderniser la chaîne. Autrement dit, il faut que la chaîne soit dans un circuit.* Or, *c'est très compliqué de dématérialiser des institutions qui ont travaillé jusqu'ici en tuyaux d'orgue.* La police dépend de la hiérarchie policière, les barreaux fonctionnent localement et ont une organisation verticale très peu étendue, le Trésor a sa chaîne, les huissiers ont leur propre métier. *L'organisation transversale est un sujet à son balbutiement.* » (prov-C, président - 2011)

Penser l'institution judiciaire dans une perspective managériale revient à aller à rebours de cette tendance à la fragmentation, afin de favoriser l'intégration et de préciser les responsabilités de chacun. Aux avocats qui constituent une profession libérale, il est encore plus dur d'imposer un contrôle de leur activité (Karpik, 1995 et 2000). Or, en raison des interdépendances entre l'activité de ces trois types d'acteurs, leur implication conjointe est nécessaire pour que l'institution judiciaire soit plus efficiente. Elle peut se révéler d'autant plus délicate qu'elle est susceptible de modifier les juridictions professionnelles au sens d'A. Abbott (1988) et donc de redéfinir leurs prérogatives. Les présidents de tribunaux et les procureurs ont un rôle d'interface crucial par rapport aux autres acteurs du procès. Les coopérations interprofessionnelles deviennent un enjeu crucial dès lors que rendre la justice dans un délai raisonnable est affirmé comme une priorité, puisque le produit final résulte d'une production collective.

²⁰⁹ L'auteur souligne que cette fragmentation fournit un contrepois interne au monde judiciaire au pouvoir des magistrats, parce qu'elle circonscrit *de facto* leur autonomie.

2.3. Les formations au management, l'enjeu d'un changement cognitif

D. Segrestin (2004) identifie deux types d'apprentissages : par l'expérience selon la configuration singulière de chaque système d'action concret, comme nous l'avons étudié dans les chapitres précédents, et par la croyance, dimension abordée ici. « L'ambition du management est de mobiliser, de provoquer au mouvement » (*ibid.*, p. 47). Cet auteur justifie ainsi la surabondance des discours portés par des utopies, en se distinguant de M. Weber qui avançait l'hypothèse que la rationalité instrumentale conduirait à négliger les valeurs. Pour D. Segrestin (2004, p. 49), le discours est une catégorie de l'action et le premier vecteur du changement, au sens où les croyances fournissent de bonnes raisons d'agir.

Cette plus grande sensibilité aux questions budgétaires et managériales est abordée de manière indirecte en formation initiale des magistrats, tandis que les formations au management sont proposées aux magistrats qui assurent ou souhaitent assumer des fonctions de direction, ainsi qu'aux directeurs de greffe.

Les formations initiales en matière gestionnaire relèvent plutôt de l'ordre du savoir-faire, c'est-à-dire de la capacité à agir, à travers des formations sur des instruments d'action ou d'évaluation que les magistrats et fonctionnaires auront à mobiliser. Deux journées seulement dans la formation initiale des magistrats sont dédiées aux questions organisationnelles, managériales ou budgétaires ; en revanche, certaines dimensions gestionnaires sont présentes dans l'apprentissage de la manipulation de logiciels spécifiques à une spécialité, la formation à des modes de traitement du contentieux qui permettent de gagner du temps, comme le traitement en temps réel, les trames automatisées de jugement, la « bible JAF » (cf. chapitre 2).

Les formations continues sur les aspects non juridiques reposent sur l'acquisition de certains savoirs, c'est-à-dire des connaissances théoriques nécessaires pour comprendre ces changements. Elles portent aussi sur l'apprentissage de nouveaux savoir-faire en gestion, en matière de technologies de l'information et de la communication ou à l'usage de la visioconférence (Licoppe et Dumoulin, 2011) ; ou elles sont de l'ordre du savoir-être : attitudes à adopter pour la conduite de changement, dans les relations avec les « collaborateurs », etc. Organisées par l'École Nationale de la Magistrature et celle des Greffes, certaines formations destinées aux chefs de cour et de juridiction, ainsi qu'aux directeurs de greffe, promeuvent les réformes de l'État et la manière dont les changements organisationnels et managériaux sont mis en œuvre dans différents services publics. Leur objectif est de favoriser la connaissance d'expériences menées dans d'autres ministères, dans le cadre d'interventions consacrées à la modernisation de l'État, puis à ces réformes dans le contexte de l'essor du Nouveau management public.

L'évolution des formations proposées par l'ENM aux hauts magistrats est révélatrice des réappropriations de la gestion par les magistrats. La première formation « La justice dans l'État », mise en place en 1994, est née de la prise de conscience d'un haut magistrat détaché à l'administration centrale, de l'écart entre la « culture administrative » des magistrats et celle des hauts fonctionnaires. L'enjeu est de familiariser les magistrats à la modernisation de l'État, aux débats et aux mesures qui l'accompagnent. Le terme management n'est pas mentionné pour « ne pas heurter la culture fondamentale des magistrats (le droit) dans laquelle il n'y a pas de place pour la gestion »²¹⁰. Le dispositif pédagogique est conçu par deux hauts magistrats ayant exercé des responsabilités au ministère de la Justice et sensibles aux dimensions gestionnaires (Didier Marshall et Daniel Lecrubier) et deux hauts fonctionnaires : Serge Vallemont qui a occupé de nombreuses

²¹⁰ Les expressions entre guillemets sont tirées d'un entretien réalisé en 2005 avec Serge Vallemont par L. Dumoulin, que je remercie de me l'avoir transmis.

fonctions dans différentes administrations et Sophie Mayeux, alors directrice adjointe du budget. Le programme est décliné par thématiques, en commençant « par le sommet » : l'État central, « porteur et initiateur de réforme » ; la déconcentration ; la gestion des ressources humaines ; le budget et les finances ; l'informatique et le patrimoine immobilier. Ces deux derniers ont été remplacés par des sessions dédiées à la communication et à la « qualité ». Chaque module débutait par une présentation de la thématique du point de vue de l'État central, suivie d'une intervention montrant sa réappropriation dans un autre ministère ou service public, tandis que la deuxième journée était consacrée à la justice. Le principe est d'ouvrir la magistrature à d'autres contextes ; la dimension interministérielle est appréciée, comme en témoignent les bilans de la formation et les entretiens menés lors de cette recherche. Pour ses concepteurs, les deux principaux enjeux résident dans la capacité à faire comprendre que la justice n'est pas hors de l'État, mais dans l'État ; et que les magistrats « repartent convaincus qu'ils ont des responsabilités en matière de gestion ». Pour S. Vallemont, « dans un contexte de maîtrise des dépenses publiques, l'accent doit être mis encore plus fortement sur les ressources humaines, indispensables pour la conduite du changement ». Cette formation qui s'étale sur plus d'un an participe concrètement à l'hybridation des cultures gestionnaires de la haute fonction publique et des hauts magistrats. Les transformations apportées à ce module de formation en 25 ans montrent le passage de la sensibilisation à la « culture administrative » à une « culture de gestion », ce qui amplifie le mouvement de désépécification de la justice et de l'État.

En 2009, cette formation « Modernisation et réforme de l'Etat » était intégrée au « Plan de formation des cadres » et en constituait le premier module. Ce plan comportait cinq modules de trois jours répartis sur une année civile. Lors du premier module sont intervenus : un Trésorier payeur général, des représentants de la DGME, des ministères de la Fonction publique et de la Défense le second jour ; le troisième était consacré à la modernisation du ministère de la Justice et aux audits de fonctionnement des juridictions. Le second module portait sur « La gestion des ressources humaines. La conduite managériale » avec cinq demi-journées d'intervention d'un même consultant, et, de manière intercalée les expériences d'une directrice des ressources humaines de La Poste, et du délégué général à la modernisation de la ville de Paris. Le troisième module était dédié à « la gestion des carrières », dont deux journées sur l'évaluation animées par un consultant (le même que précédemment), et des interventions sur la déontologie et la discipline, ou la gestion des carrières par des magistrats et greffiers de l'administration centrale, ainsi qu'au ministère de la Défense. Le quatrième module se focalisait sur « les nouvelles technologies et méthodes de travail », avec de nombreuses remontées d'expériences judiciaires locales et nationales en matière de communication électronique, de visio-conférence, de déploiement du logiciel pénal Cassiopée. Le dernier module était consacré aux enjeux et nouveaux cadres de la gestion budgétaire. Il incluait des témoignages sur les dialogues de gestion au ministère de la Justice, entre ce dernier et le ministère des Finances, sur la gestion de la masse salariale, les marchés publics, une expérience de gestion des frais de justice et une « illustration concrète de mise en œuvre budgétaire et comptable de la LOLF ». En 2009, cette formation impliquait presque exclusivement des praticiens parmi les formateurs et peu de chercheurs.

Ces formations donnent du sens aux changements en les replaçant dans leur contexte politique, économique, social, en précisant leurs intentions et leurs objectifs. Elles visent à convaincre du bien-fondé et de la légitimité des changements à l'œuvre : les formateurs incluent des magistrats auteurs ou promoteurs de certaines innovations, comme pour l'intervision ou le *lean management*. Ces formations confortent la représentation et la fonction de manager attribuée aux

chefs de juridiction et greffiers en chef ; elles visent à enrôler, c'est-à-dire à permettre aux participants d'être en capacité de transmettre à leurs collègues et partenaires une partie de ces outils ou arguments en juridiction, et à les convertir à ces injonctions. Les formations transmettent de nouveaux principes d'action et valeurs, en favorisant leur intériorisation par les acteurs judiciaires qui exercent des responsabilités. Par ces formations à l'esprit et à l'usage d'instruments gestionnaires, et l'insistance sur le rôle moteur des chefs de juridiction dans la conduite du changement, les piliers de l'ethos professionnel des magistrats se modifient progressivement sous l'influence d'une logique gestionnaire.

Dans les années 2010, des sessions de trois jours, intitulées « Le management de la justice en perspectives » et coordonnées par J. Allard (enseignant-chercheur en philosophie du droit) abordent de manière plus critique le management tout en replaçant les transformations de l'État dans une perspective globale et intersectorielle. Elles articulent les interventions de chercheurs et de praticiens, les points de vue plus critiques comme ceux des entrepreneurs de changement. Une à deux demi-journées sont consacrées à la présentation des réformes gestionnaires mises en œuvre dans la justice en Europe et dans d'autres pays ; des interventions portent les politiques d'évaluation dans la justice ; la mise en œuvre de politiques du chiffre ; la visioconférence. D'autres encore illustrent la mise en œuvre de changements managériaux dans d'autres secteurs d'action publique, tels les hôpitaux. En 2015, B. Hibou intervenait sur l'interprétation de l'État néo-libéral de Weber à Foucault. Parmi les participants, les magistrats du parquet se montrent beaucoup plus réceptifs à la gestion ; certains (premiers) présidents parmi les plus âgés insistent sur ses bienfaits pour qui a connu une période sans véritable gestion ; en revanche, les réformes menées aux Pays-Bas par l'ampleur de la managérialisation et la multi-dimensionnalité des modes de contrôle suscitent de fortes résistances.

II.3. Les chefs de juridiction aux prises d'injonctions multiples : gestionnaires, politique et juridique

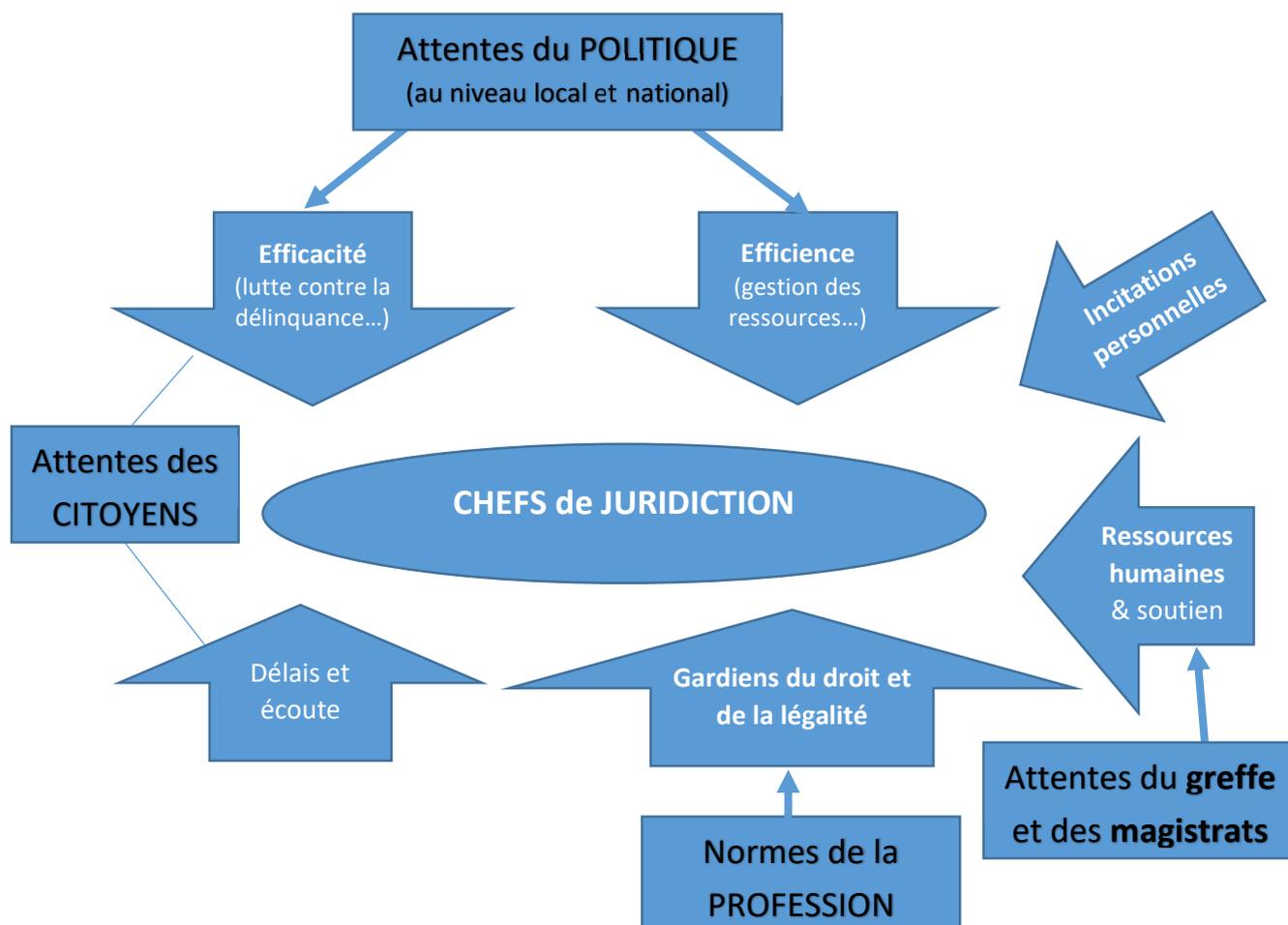
Conséquence de ces changements, les chefs de juridiction sont en prises à des injonctions multiples : gestionnaires et politiques, au-delà des dimensions juridiques (cf. schéma 8). D'une part, les attentes du politique, exprimées aux niveaux local et national, se focalisent sur l'efficacité (surtout dans la lutte contre la délinquance ou sa prévention) et l'efficience dans la gestion des ressources. Les chefs de juridiction assurent un rôle majeur en termes d'organisation et de répartition du travail et du contentieux par chambre, et d'affectation interne des magistrats. Certains le perçoivent comme un chef d'orchestre, chargé de coordonner l'action de l'institution judiciaire et de ses membres. Depuis 2000, leurs fonctions budgétaires sont à géométrie variable au cours du temps et selon les juridictions (taille et statut : mise en œuvre du budget ou responsable d'un grand nombre de juridictions). En tant que représentants de l'institution judiciaire, les chefs de juridiction assurent aussi l'interface avec d'autres services de l'État (le procureur est impliqué dans de nombreux partenariats), ainsi qu'avec les médias. D'autre part, les attentes des citoyens ne portent pas seulement sur l'efficacité et l'efficience, les délais, mais aussi sur l'écoute de la part des professionnels du droit (Dumoulin et Vigour, 2019). En outre, magistrats guidés par leurs normes professionnelles, les chefs de juridiction se perçoivent comme les gardiens du droit et de la légalité. Les attentes de leurs collègues et du greffe portent aussi sur l'organisation du travail et la gestion des ressources humaines : leurs collègues en attendent un soutien en cas de désaccords entre magistrats ou entre certains d'entre eux et des greffiers, en termes de répartition des tâches. Enfin, les chefs de juridiction ont des sensibilités différentes selon leur personnalité, leurs expériences

professionnelles antérieures au sein ou en dehors de la magistrature ou celles dont ils peuvent avoir connaissance à travers leurs proches.

Chaque chef de juridiction concilie différemment ses différentes injonctions. Certains valorisent le pôle gestionnaire de leur fonction en consacrant un temps minime aux fonctions juridictionnelles, à l'exception éventuelle des référés (Marshall, 2008). D'autres se conçoivent encore principalement comme juriste. Le curseur dépend notamment de la taille de la juridiction, qui permet ou non d'assurer des fonctions de jugement ; du degré d'acceptation du changement dans la juridiction ; du style de management du procureur et du président... Certains chefs de juridiction, qui ont intégré les idéaux gestionnaires, les mobilisent pour remodeler l'organisation et les pratiques du travail ; ils se comportent systématiquement en entrepreneurs de changement dans toutes les juridictions où ils sont affectés. D'autres, promoteurs de changement dans leur juridiction antérieure, ont dû composer avec les résistances de leurs collègues afin de faire advenir des transformations progressives. D'autres encore se contentent de transmettre les attentes de la Chancellerie sans s'engager véritablement, par exemple parmi ceux qui sont en fin de carrière dans de petites juridictions.

Le système de sanctions et de récompenses se limite à la progression de carrières et à la réputation, qui ne suffisent pas à elles seules à expliquer le poids du management : sinon, pourquoi certains chefs de cour ou de service se seraient-ils tant investis dans certaines innovations managériales si près de leur retraite ? De plus, les carrières restent prévisibles et la part d'ancienneté n'est pas négligeable ; les primes instituées pour récompenser la performance sont allouées soit de manière égale, soit jugée discrétionnaire et pas liée à l'implication gestionnaire (Chelle, 2011) ; *a contrario*, la sécurité de l'emploi est assurée ; il n'y a pas de sanction en termes de salaires pour manque de performance. Dans la justice comme dans d'autres secteurs en France, on est loin des systèmes de performance institués au Royaume-Uni (Le Galès et Scott, 2008 pour la santé ; de Maillard et Savage, 2017 pour la police).

Schéma 8 - Les chefs de juridiction aux prises d'injonctions multiples



Source : inspiré très librement d'un schéma d'Osterlind *et al.* (2007, p. 141) à propos des directeurs d'école suédois tiraillés entre le nouveau management public et le leadership pédagogique.

III. Comparaison des instruments gestionnaires dans l'espace autonomie/ hétéronomie de contrôle et d'action

Quel bilan tirer de la comparaison entre les cinq types d'instruments gestionnaires étudiés dans le manuscrit ? Que conclure de leur genèse et de leur mise en œuvre ? Quels en sont les effets combinés ou différenciés sur : l'organisation de l'activité judiciaire, les pratiques professionnelles, l'administration et l'exercice de la justice, ainsi que sur les politiques judiciaires ? Une hétéronomie croissante du contrôle va de pair avec le maintien d'une autonomie d'action variable, forte au siège, moindre au parquet. Malgré une recomposition du modèle de justice, on ne peut pourtant pas parler d'une « révolution bureaucratique » (Le Galès et Scott, 2008).

III.1. Hétéronomie croissante du contrôle et autonomie d'action variable : la justice à l'épreuve des experts de l'évaluation

La mise en œuvre de multiples instruments gestionnaires dans la justice atteste d'abord un souci de rationalisation : dans l'organisation des services, du travail et des pratiques professionnelles ; du suivi de l'activité et du budget par la quantification et la systématisation des comparaisons entre juridictions. Dès les années 1990, des professionnels du droit en juridiction ont

proposé divers outils pour rationaliser l'organisation et les pratiques de travail concernant les contentieux de masse, ainsi que des indicateurs locaux pour suivre plus précisément l'activité. À partir de la fin des années 2000 y contribuent aussi des magistrats et greffiers travaillant à la sous-direction de la Performance et des méthodes, des contrôleurs de gestion du ministère, des consultants de la DGME et de cabinets de conseils dans le cadre de démarches de management par la qualité et par les processus. Une hétéronomie croissante de contrôle se fait donc jour dans la justice à partir des années 2000. Les professionnels du droit sont davantage soumis à des normes et dispositifs conçus par des spécialistes de l'évaluation non juristes. En termes d'autorité, une hiérarchie duale se maintient entre les magistrats et le greffe, même si la loi a réaffirmé l'autorité des chefs de juridiction sur le second en 2007.

L'importance accordée à l'organisation se double de l'intériorisation de nouvelles normes professionnelles relatives à la gestion : vigilance et réactivité à l'égard des délais, des flux et stocks de dossiers ; volonté de limiter les jeux avec les temps judiciaires des parties et de leurs conseils ; souci de suivi et de maîtrise des dépenses... De nouveaux principes d'action et d'évaluation sont introduits à travers la rationalisation de la régulation budgétaire et surtout l'accroissement des contraintes budgétaires ; le management par la qualité ou les processus, qui changent la nature des activités et le sens qui leur est attribué. Ces dispositifs reposent sur l'obligation accrue de rendre des comptes à un rythme plus fréquent, selon des modalités et avec des finalités diversifiées : l'*accountability* bureaucratique s'accompagne d'une *accountability* managériale qui repose sur la mesure des résultats de l'activité ; budgétaire (évaluation des coûts de l'action), politique (prise en compte de l'efficacité des politiques menées) et médiatique ; et la responsabilisation qui en découle. Plusieurs instruments visent aussi à instaurer une auto-évaluation continue, individuelle et collective. Cette injonction est toutefois encore peu intériorisée, à l'exception d'une minorité de professionnels, souvent en position de responsabilité.

On observe une mise sous tensions organisationnelle et budgétaire délibérée de la justice. Celle-ci tient à l'accroissement du contentieux et des contraintes budgétaires depuis 2008 sans accroissement équivalent des effectifs. De plus, les injonctions politiques de systématisation et de graduation des réponses pénales se font plus pressantes dans les années 2000, alors que la Chancellerie et les juridictions se fixent comme priorité de réduire, sinon de contenir les délais et stocks de dossiers. Les exigences accrues en matière de performance et les instruments mis en œuvre affectent deux composantes de l'autonomie des professionnels envisagée par E. Freidson (1984, l'autonomie technique et l'autorégulation par les pairs). Elles contraignent également l'autonomie en termes d'organisation du travail que C. Ronningstad (2017) qualifie d'*autonomie personnelle*. Celle-ci renvoie à la capacité à organiser son travail, à gérer son temps, à définir l'ordre dans lequel traiter les dossiers ou cas... Il importe de démêler ces trois composantes de l'autonomie et leurs interactions.

La spécialisation marquée, les trames automatisées de jugement, surtout les circulaires ou barèmes fixant des lignes directrices pour les réquisitions ou décisions des magistrats *réduisent leur autonomie technique* dans le diagnostic et la prise de décision : ici l'appréciation des dossiers, les décisions et la rédaction des jugements. Emprise accrue du présent et accélération marquent les temporalités judiciaires et enserrant l'activité des magistrats ; pour les contentieux de masse, les temps judiciaires s'éloignent de l'idéal du temps juridique, dont la légitimité repose sur le fait que la justice agit dans une certaine sérénité et à distance des émotions (Commaille, 1994, 1998 ; Bessin, 1998 ; Gérard *et al.*, 2000). Cette nouvelle régulation des temporalités, différenciée selon les contentieux, au siège et au parquet, traduit des changements dans les rapports au temps, significatifs

d'une inflexion dans les rapports de pouvoir à l'égard du politique, des citoyens et des spécialistes de l'évaluation au profit des acteurs extérieurs à la justice (cf. chapitres 2 et 6). En pratique, les magistrats du parquet voient leurs marges de manœuvre réduites sous la supervision du procureur et en raison de la pression des flux entrants liée à l'activité des forces de l'ordre ; les juges conservent une importante autonomie d'action.

Les services de traitement en temps réel au parquet en matière pénale, les restrictions apportées au fait de travailler à domicile pour les magistrats du siège et la prise en compte des fortes interdépendances entre greffiers et magistrats *limitent l'autonomie personnelle de ces derniers en termes d'organisation du travail*, surtout au parquet. L'usage de ces outils n'est pas toujours obligatoire ; mais leur recours devient plus difficile à éviter à mesure que les exigences en termes de productivité augmentent : les magistrats qui s'y refusent et privilégient une plus grande individualisation du traitement des dossiers, ne parviennent à suivre le rythme qu'au prix d'un plus grand nombre d'heures de travail.

Or, les restrictions apportées à l'autonomie personnelle se répercutent sur l'autonomie technique, car la surcharge de travail et la pression des délais incitent à modifier la manière d'accomplir le travail (Ronningstad, 2017). Ces outils de rationalisation induisent une plus grande standardisation des décisions, une réduction des motivations ; ils modifient les rituels judiciaires en limitant la part des affaires traitées en audience. En matière pénale, si l'éventail des peines s'est diversifié, l'accélération de la décision se heurte à l'engorgement des services d'exécution des peines, qui induit un délai post-décisionnel plus long, qui leur fait parfois perdre du sens.

Enfin, l'*autorégulation* par les pairs persiste : elle prévaut pour les évaluations individuelles annuelles et les inspections de juridictions, ou les évaluations réalisées par les professionnels du droit au sein du Conseil supérieur de la magistrature. Mais son monopole est remis en cause. Le contrôle de gestion mis en œuvre dans le cadre d'analyse de la performance, les démarches qualité comme le *lean management* introduisent un regard extérieur et des suggestions hétéronomes et précises de réorganisation. Si les juridictions conservent une grande autonomie dans l'organisation des services et du travail, leur fonctionnement est davantage scruté en vue d'obtenir plus d'efficacité. L'intégration de nouvelles compétences en matière budgétaire et de gestion des ressources humaines élargit les rôles professionnels des chefs de juridiction, des directeurs de greffe et de leurs adjoints, ainsi que des personnels qui assurent ces tâches en pratique. Cela confère des marges de manœuvre et plus de discrétion aux professionnels qui savent s'en saisir dans leur périmètre de compétences professionnelles (Evans, 2009, p. 153-156). En même temps, l'accroissement des contraintes bureaucratiques et organisationnelles, avec le maintien d'une allocation des crédits très fractionnée, crée un écart avec les promesses de la LOLF d'accorder davantage d'autonomie aux responsables du budget, excepté entre 2006 et 2008. Les réformes s'accompagnent d'une décentralisation très réduite avec le maintien d'un contrôle de l'administration centrale et d'une verticalité assez forts dans le processus budgétaire.

La systématisation de la mise en chiffres de l'activité judiciaire repose sur des indicateurs prégnants majoritairement conçus par les professionnels du droit et des ratios de performance. Au parquet, l'enjeu d'accroître le taux de réponse pénale et réduire celui des classements sans suite, les normes à suivre quant aux motifs de ces derniers, ainsi que les barèmes et circulaires pénales, *réduisent l'autonomie technique et personnelle* de chaque substitut. Les ratios de performance ont encore peu d'effets sur les pratiques et les organisations locales, à l'exception notable des affectations de personnels. Les discussions sur les moyens et la performance sont encore déconnectées : lors du dialogue de gestion, elles font l'objet de réunions distinctes avec des acteurs

différents de l'administration centrale ; les dialogues de gestion laissent certes plus de place aux échanges, mais la verticalité reste de mise ; ils ne sont pas comparables à des rituels de performance (Manning, 2008), dans la mesure où ces réunions demeurent internes à l'institution judiciaire et restent très courtoises. Ces dispositifs de reddition des comptes judiciaires se distinguent donc fortement des réunions d'évaluation observables dans la police parisienne suite à la mise en œuvre de Compstat, un système de comparaison des statistiques policières (Purenne et Aust, 2010 ; Didier, 2011). La volonté politique d'instituer un gouvernement par les indicateurs, dont témoigne l'infocentre PHAROS, reste limitée par la faible emprise des mécanismes de *benchmarking*. Il n'y a pas vraiment de mise en compétition des chefs de cour malgré le recours à des dispositifs de comparaison, car le système de sanctions/ récompenses, d'un périmètre étroit, n'a guère évolué. Les redditions des comptes restent périodiques pour les magistrats et chefs de juridiction : ils sont plus fréquents concernant l'activité du parquet (rapports de politique pénale semestriels concernant les mineurs, tous les ans pour l'ensemble de l'activité), mais au plus tous les ans dans le cadre du dialogue de gestion. Elles ne se font pas au même rythme, ni avec la logique d'humiliation publique que le dispositif d'évaluation Compstat dans les polices américaines et anglaises (Eterno et Silverman, 2012 ; de Maillard et Savage, 2017). Il est fait peu de publicité aux indicateurs, pourtant rendus publics dans les projets et rapports annuels de performance, et les brochures annuelles détaillées des *Chiffres clés de la justice* disponibles sur internet. Dans la justice, malgré la reddition des comptes auprès des parlementaires, l'*accountability* demeure fortement orientée vers la hiérarchie. La volonté de la Chancellerie comme de la DGME, puis du SG MAP de développer une « culture » d'auto-évaluation continue, que seule une minorité de professionnels du droit, même parmi les chefs de juridiction s'est appropriée, atteste des velléités d'instituer un gouvernement à distance ; mais en pratique, on en est encore loin dans la justice. (Un constat similaire est dressé dans la recherche par C. Crespy et V. Simoulin, 2016 : en dépit des renouvellements des instruments de gouvernement qui en découle, leur fonctionnement concret incite à nuancer l'hypothèse d'un gouvernement à distance des services de l'État, faute d'intention explicite de ces derniers, de soumission des porteurs de projets aux critères établis par le centre, et en raison de la persistance des administrations centrales à « entrer dans le détail du contenu des projets et à être présent au niveau local ». Les auteurs nuancent même la capacité de pilotage de l'État central).

Enfin, l'emprise de ces changements et instruments gestionnaires, et leurs effets comportent d'importantes variations inter et intra-professionnelles selon :

- la **profession** : les magistrats conservent souvent plus d'autonomie que le greffe ;
- les **contentieux** : les magistrats du parquet sont davantage enserrés dans des contraintes, tout en étant bien moins critiques que les juges à l'égard de la gestion ;
- la **position hiérarchique**, au profit de ceux qui sont en position de responsabilité ;
- les **juridictions** en fonction de la masse du contentieux et de l'ampleur des stocks, des modes d'organisation, du style de management des chefs de juridiction.

III.2. Une recomposition du modèle de justice, mais pas (encore) de « révolution bureaucratique »

Ces changements cumulés recomposent la justice. En revanche, on ne peut pas parler de « révolution bureaucratique » concernant la justice française.

L'emprise croissante d'une logique et d'instruments gestionnaires, les transformations du système pénal et des rapports au politique, débouchent sur un nouveau modèle de justice (Vigour, 2018). Elles modifient la rationalité du droit et l'équilibre antérieur au sein du triptyque institution - professions - organisation qui caractérisait la justice au profit de la composante organisationnelle. L'affirmation croissante de préoccupations gestionnaires remet en cause certaines caractéristiques de la bureaucratie professionnelle (Mintzberg, 1993) qui structuraient la magistrature. En effet, elle réduit l'autonomie et surtout le contrôle que les professionnels de la justice exercent sur l'organisation de leur travail, la définition de sa qualité et des critères d'évaluation. Elle transforme aussi les valeurs et l'éthos professionnels. Les injonctions et instruments d'action publique inspirés du Nouveau Management public assoient de plus la justice comme organisation, c'est-à-dire des moyens en vue d'un but (Ballé, 2009). Enfin, trois effets sont visibles concernant le pôle institutionnel. Les deux premiers concernent l'indépendance du judiciaire. La primauté accordée aux aspects gestionnaires tend à gommer la dimension politique des missions assurées par cette fonction régaliennne. En ce sens, on peut parler d'une euphémisation du politique par la gestion. En outre, les modes d'intervention du politique, renouvelés, portent sur l'administration de la justice et non plus d'abord sur les carrières des magistrats ou certaines affaires jugées sensibles. Enfin, comme le politique ne hiérarchise pas clairement les missions de l'institution judiciaire, le risque est que la logique d'efficience l'emporte sur d'autres finalités.

Malgré l'ampleur de ces reconfigurations, difficile pour autant d'y déceler encore une « révolution bureaucratique ». P. Le Galès et A. Scott (2008, p. 308) reprennent cette expression utilisée par M. Weber pour désigner les changements « du dehors » des conditions de vie auxquels les individus doivent s'adapter : « La rationalisation bureaucratique peut aussi, comme nous l'avons vu, être *une force révolutionnaire de premier ordre* contre la tradition et tel a souvent été le cas. Mais c'est *grâce à des moyens techniques* qu'elle révolutionne, et ceci en principe – comme cela se produit dans toute transformation de l'économie – *“de l'extérieur”*. Elle révolutionne en premier lieu les faits et les structures, puis, partant de là, les humains *en modifiant leurs conditions d'adaptation au monde extérieur* et éventuellement en augmentant leurs possibilités d'adaptation grâce à la mise en place de *moyens et fins rationnels* » (Weber, 1972 [1922], p. 657-658)²¹¹. Pour P. Le Galès et A. Scott (2008, p. 312), ce ne sont pas tant les idées ou la politique qui importent que « les transformations institutionnelles qui résultent des injonctions de l'État et de la bureaucratie ainsi que leurs effets sur les comportements et les orientations des acteurs ». La révolution bureaucratique britannique s'exprimerait par un rôle majeur de l'État dans le changement social et par le renforcement de « sa capacité de transformation de la société et de pilotage des groupes et des organisations en introduisant des mécanismes de marché au sein du secteur public et en redéfinissant les règles du jeu » (*ibid.*, p. 302). En conclusion, les auteurs suggèrent que des effets similaires s'observent dans d'autres pays que la Grande-Bretagne.

Dans la justice française, on observe des transferts et effets de mimétisme importants vis-à-vis du secteur privé. Mais peu de mécanismes de marché *stricto sensu* sont introduits, si l'on accepte que les indicateurs comme le recours aux démarches qualité ISO 9001 ou le *lean*

²¹¹ Je reprends ici la traduction que les auteurs mobilisent.

management n'en relèvent pas²¹². Cela explique en partie pourquoi en France (pas plus qu'en Belgique ou en Italie ; Vigour, 2018), la justice se tient davantage en retrait de cette « révolution bureaucratique » qui a marqué la santé. Les décisions organisationnelles ou budgétaires ne se font pas seulement en fonction du principe de « *value for money* » comme dans la gestion publique britannique, où toute dépense est évaluée à l'aune du rapport coût/efficacité²¹³. Excepté l'insistance sur l'auto-évaluation, la part des instruments de contrôle direct prédomine, peut-être en raison de la persistance d'un contrôle de cette institution régaliennne par le politique. Les changements introduits modifient les organisations, certains modes et principes d'action, et donc l'ethos professionnel ; ils témoignent d'un accroissement du contrôle par l'État. Ils ne permettent cependant pas de conclure à un changement complet des règles du jeu dans la justice.

IV. La justice au miroir d'autres organisations publiques

Après avoir comparé la genèse, la mise en œuvre d'instruments gestionnaires et leurs effets dans la justice, il est intéressant de mettre en miroir cette institution avec d'autres organisations publiques : quelles singularités persistent-elles quand des réformes répondant à des impératifs en partie similaires touchent différents secteurs ? Cinq critères de sélection ont prévalu dans le choix de cette brève mise en perspective comparée avec la police, les hôpitaux, l'enseignement supérieur et la recherche : la prévalence ou non du modèle professionnel, les modalités de gouvernement (poids du pilotage par le centre), les rapports à l'État et au marché (l'importance d'une régulation marchande et de la concurrence), les rapports au politique (cf. tableau 18). S'y ajoute la proximité entre certains de ces secteurs : en raison de l'interdépendance forte entre la police et la justice, puisque la première constitue l'amont de la seconde au pénal ; ou de rapprochements établis par les professionnels du droit avec les urgences hospitalières, malgré leur poids budgétaire et leur saillance politique et médiatique contrastés. Ces quatre secteurs ont en commun une distance initiale forte des ethos professionnels à la gestion. Plusieurs constats communs peuvent être dressés concernant les dynamiques et orientations des changements dans les organisations publiques, ainsi que la place laissée aux usagers. Ils vont de pair avec le maintien de différences inter- et intra-sectorielles marquées.

²¹² La principale réserve que j'ai à l'égard de la généralisation à d'autres secteurs de l'argumentation développée par P. Le Galès et A. Scott réside dans l'assimilation de tout outil conçu dans le privé à un mécanisme de marché. D'autres auteurs, comme M. Ansaloni et A. Smith (2017), contestent sur le fond que les nouvelles règles établies par l'État concernant le fonctionnement du marché conduisent nécessairement à accroître le contrôle de l'État.

²¹³ Peut-être peut-on parler d'une « révolution bureaucratique » concernant la justice aux Pays-Bas malgré l'absence de régulation marchande. La quête d'efficacité, les mécanismes de quantification et d'optimisation des processus ont été très poussés. D'importants mécanismes incitatifs ont été instaurés, les budgets étant fonction de l'efficacité et des gains de productivité obtenus. Un principe d'évaluation à 360 degrés se décline selon de nombreux mécanismes de contrôle directs et indirects, qualitatifs et quantitatifs : par les pairs et la hiérarchie ; par les partenaires de justice et les usagers ; par le Conseil supérieur de la justice.

Tableau 18 - La justice au miroir d'autres organisations publiques

	Police	Justice	Hôpitaux	Enseignement sup., recherche
ORGANISATION & PROFESSION : cinq CRITÈRES de SÉLECTION				
Structuration professionnelle	Profession unique, mais segmentée et très hiérarchisée	Modèle professionnel pour la profession dominante + bureaucratie professionnelle et hiérarchisée pour les professions dominées		
Modalités de gouvernement	Fort pilotage par le centre, malgré importante autonomie d'action ('inversion hiérarchique')	Cadre défini par le centre et autonomie des gestionnaires locaux. Autonomie d'action et de contrôle traditionnellement forte		
		Hiérarchie forte au parquet.		
Rapport à l'État vs. marché	Institutions régaliennes et monopole de la violence légitime		Régulation marchande & concurrence présentes	
Rapports au politique (hétéronomie politique)	Définition politique des objectifs des politiques de sécurité et de justice, encore plus assumée dans la police		État-providence tiers-payant.	
Proximité entre secteurs	Interdépendance forte entre ces deux services publics , la police constituant l'amont de l'institution judiciaire		Rapprochements faits par les professionnels du droit	
CHANGEMENT				
Réappropriation des dispositifs gestionnaires	De nombreux projets de réformes à un rythme accéléré autour de l'efficacité, de l'efficacité & de la réduction des coûts.			
	En dépit d'injonctions globales assez similaires, des organisations et ordres locaux qui restent très différenciés .		Poids des agences, délégation.	
Isomorphisme & transferts	Priorité donnée à la managérialisation			
	Doctrine ou modèles organisationnels, Compstat	Mots d'ordre, optimisation des processus de travail		
Intermédiaires	Professionnels et experts		Professionnels et consultants (inégalement familiers du secteur)	
Leitmotiv gestionnaire		« Réponse de qualité dans des délais raisonnables »	Moindre coût. Délais	« Excellence », « Autonomie » (bien que très contrainte)
INSTRUMENTS (prégnants en gras)				
Régulation des flux		Avec des outils autonomes au parquet, hétéronomes aux urgences		
Indicateurs	Certains en affinité avec les normes professionnelles.			
	Politique du chiffre prononcée.	Décalage indicateurs LOLF/prégnants		Audit et management de la qualité
<i>Benchmarking</i>	Au niveau national et local	Dans l'allocation des moyens	Palmarès + allocation des moyens	Classements
Budget (outre les effets des contraintes budgétaires)		Enveloppes limitatives	Réduction des coûts, tarification	Dotations liées à la 'performance' financement par projet
	Transferts de coût du ministère de l'Intérieur vers la Justice			
EFFETS en termes d'autonomie/ hétéronomie d'action et de contrôle				
Autonomie dans l'organisation du travail	Variable selon les priorités politiques, leur attention aux chiffres	Réduite au pénal (TTR, schèmes d'orientation, lignes directrices), barèmes. D'où + standardisation	Indicateurs, renouvellement tarification,	Financement par projet, nouvelles temporalités, + collectif
Autonomie technique (appréciation des cas)	Fort	Autonomie assez forte au siège	Recueil de « bonnes pratiques »	Injonctions nouvelles ; effet des dotations par anticipation.
Autorégulation par les pairs, Autorité et hiérarchie	Responsabilisation économique, sociale et professionnelle plus forte en plus du contrôle par les pairs.			
	Nouveaux modes de reddition des comptes avec le logiciel Compstat ; forte centralisation hiérarchique	Audit, création d'indicateurs & tableaux de bord par des consultants		
		Maintien d'une hiérarchie duale magistrats-greffe	Poids croissant des directeurs d'hôpitaux (des administratifs)	Lignes hiérarchiques + unifiées, peur d'un rapport de subordination

IV.1. Le changement dans les organisations publiques

Les réformes managériales induisent l'illusion d'introduire la gestion dans les organisations publiques. Or, elle a toujours existé sous d'autres formes et parfois avec d'autres finalités, qu'il s'agisse du recrutement et des carrières, des finances, de l'organisation des services ou des relations avec les partenaires extérieurs. Ce fait s'observe aussi bien dans la justice que dans la police, la santé ou l'enseignement supérieur et la recherche. De même, les transferts de l'entreprise vers les organisations publiques ne constituent pas une nouveauté, comme en attestent les écrits de M. Weber. De plus, nombre d'instruments gestionnaires s'inscrivent dans le cadre des réformes de l'État, tout en répondant à des enjeux propres à ce secteur. Plusieurs dynamiques similaires sont visibles, même si les caractéristiques socio-professionnelles des intermédiaires impliqués dans les réformes et l'ampleur des changements des rapports au temps diffèrent entre et au sein des secteurs.

1.1. Des dynamiques similaires : transferts et isomorphisme, mais avec des intermédiaires aux caractéristiques différentes

Dans les quatre secteurs, les projets de réforme sont nombreux et leur rythme s'accélère. Cette dynamique ne tient pas seulement à leur inscription dans les réformes de l'État, dans la justice (cf. chapitre 2) comme pour les forces de l'ordre ou la santé. Comme le soulignent F. Jobard et J. de Maillard (2015, p. 258), « en France, depuis les années 1990, tant les relations entre les deux grandes forces nationales (intégration police-gendarmerie), l'organisation territoriale (de la départementalisation à la zonalisation), les doctrines (entre police de proximité et d'interpellation), les dispositifs locaux partenariaux, mais également l'encadrement judiciaire du travail policier (avec notamment la question de la garde à vue) ont été modifiés [...] De nouveaux logiciels de gestion ont été introduits, de la main courante informatisée au logiciel de rédaction des procédures de la police nationale 3^{ème} génération ». Les organisations publiques sont incluses dans une dynamique de changement, dont la gestion ne constitue qu'une composante.

Les transformations technologiques et les intérêts de certaines entreprises contribuent à alimenter cette spirale de changements, qu'il s'agisse de logiciels de gestion, des démarches ISO 9001, du *lean* management, et peut-être bientôt en France de police et justice prédictives appuyés sur des algorithmes (Brayne, 2017 et Christin, 2017 pour les États-Unis). Les transferts et échanges entre organisations s'inscrivent en partie dans une dynamique d'isomorphisme dans des secteurs d'action publique en quête d'une plus grande légitimité. En attestent certaines modes managériales dans la justice ; le succès transnational de certaines « doctrines », comme la tolérance zéro (de Maillard et Le Goff, 2009), ou modèles de gestion comme Compstat (Didier, 2011 ; de Maillard et Savage, 2017).

En même temps, au sein de chaque secteur, des injonctions similaires de l'administration centrale vont de pair avec des réappropriations locales contrastées et le maintien d'organisations différenciées. Dans la justice, les modes d'organisation en services diffèrent selon les tribunaux ; les modalités de diversification pénale connaissent d'importantes variations selon les parquets (Danet, 2013 ; Gautron, 2014a). Ce résultat rejoint le constat de « stratégies gestionnaires variables en fonction des configurations locales » (Sinigaglia, 2018, p. 34) dans l'enseignement supérieur et la recherche²¹⁴, et qu'observent N. Belorgey (2010) pour les hôpitaux, F. Jobard et J. de Maillard concernant la police. Au cours du temps, les réorganisations varient aussi selon les reconfigurations

²¹⁴ Établi aussi par J. Aust *et al.* (2018) ; C. Musselin (2017) ; C. Crespy et V. Simoulin (2016) ou C. Paradeise et J.-C. Thoening (2011).

locales d'acteurs (Hassenteufel et de Maillard, 2013). En matière de politiques sociales (Palier, 2005 qui défend l'idée consensus ambigu), dans la justice (Vigour, 2018) et la police, les réformes qui ont des effets « sont celles qui ménagent une certaine zone d'incertitude et ainsi agrègent autour d'elles des intérêts et attentes différents, voire contradictoires » (Jobard et de Maillard, 2015, p. 259). De plus, chacun de ces quatre secteurs se caractérise par une grande diversité de métiers, modes d'action et de formes d'organisation, malgré des traits communs : poids de la bureaucratie, contrôle politique...

En revanche, des différences plus nettes entre secteurs se font jour quant aux types d'intermédiaires, qui se positionnent ou sont sollicités en tant que « facilitateurs » des réformes. Hormis le poids des professionnels en position de responsabilité, qu'ils soient directeur ou chef de service ou de l'organisation, la place et le rôle conférés aux consultants ainsi que leurs caractéristiques socio-professionnelles diffèrent. Leur rôle semble marginal dans la police contrairement aux États-Unis ou au Royaume-Uni (de Maillard, 2009), peut-être parce que hauts fonctionnaires, (anciens) policiers, élus et universitaires s'impliquent dans ce secteur. Les cabinets de conseil auprès des universités ou du ministère prennent de l'importance dès les années 1990, que ce soit dans la perspective d'une certification ISO 9001, pour des audits sur la réorganisation des services dans les cas des fusions ou des candidatures aux « projets d'excellence » (Sinigaglia, 2018), au côté de « consultants internes » (Arambourou, 2017) et de l'Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche (Brunier, 2018).

Une différence majeure mérite d'être relevée quant aux caractéristiques socio-professionnelles des consultants en matière de justice et de santé. À ma connaissance, dans la justice, en France, il n'y a pas de magistrats ou de greffiers qui soient devenus consultants, tandis que des médecins et hauts fonctionnaires du ministère ou dans certaines agences de la Santé sont devenus *partners* ou ont fondé leur cabinet de conseil ; certains effectuent des allers-retours entre les positions occupées dans le public et le privé, voire travaillent simultanément à temps complet en cabinet de conseil et à temps partiel comme médecin hospitalier²¹⁵ : dans la santé, ces consultants ont une meilleure connaissance de l'univers dans lequel ils agissent, contrairement aux consultants généralistes, qui méconnaissent la justice, voire le secteur public avant d'intervenir pour la mise en œuvre des démarches qualité ou du *lean* management. Cette différence est *un* facteur explicatif important de leur moindre acceptation en juridiction.

Les médiations sont en effet cruciales pour faciliter les réappropriations, qu'elles proviennent de hauts fonctionnaires aux parcours hybrides, de consultants ouverts aux spécificités professionnelles ou sectorielles, ou de professionnels sensibles aux principes et instruments gestionnaires.

²¹⁵ Cf. certains témoignages cités par N. Belorgey (2010, chapitre 3).

1.2. Les usagers et partenaires comme moteurs et destinataires des changements : une instrumentalisation politique et gestionnaire ?

Les « demandes », « attentes » ou « besoins » des usagers des services publics au nom desquels les réformes sont avancées font l'objet d'une construction politique, gestionnaire et médiatique. L'utilisateur est plus présent que par le passé dans la police, la justice, les hôpitaux ou l'enseignement, bien qu'indirectement, dans la définition des priorités de l'action publique (lutter contre la délinquance et la sanctionner, réduire les délais, « mettre le patient au centre du système de santé ») et la conception de la réorganisation des services. Les entrepreneurs de changement des services publics s'appuient sur les attentes des citoyens pour les légitimer, en mobilisant une pluralité d'outils pour ce faire. Ils recourent à des sondages d'opinion ou enquêtes de satisfaction commandités par les médias, la DGME/ SG MAP ou les ministères. Dans le cadre de la Modernisation de l'Action Publique, entre 2012 et 2017, les attentes des usagers ont parfois été investiguées *via* des enquêtes par *focus groups* dans une visée explicite d'implication des parties prenantes, afin d'appuyer l'action gouvernementale et la présentation des réformes. La charte Marianne accompagnée de questionnaires de satisfaction, les démarches qualité et dans une moindre mesure le *lean management* témoignent aussi d'un plus grand souci de qualité de service. Mais ces réformes ont en commun d'appréhender les usagers comme une catégorie globale, désincarnée, sans attention à leur pluralité et à leurs caractéristiques sociales.

Les interrogations relatives à l'instrumentalisation politique et gestionnaire des attentes des usagers s'enracinent dans les effets inattendus, voire au détriment des citoyens. L'accélération des délais les laisse parfois désemparés, qu'il s'agisse des victimes ou des couples en cours de séparation (cf. aussi Bastard *et al.*, 2016). De plus, les *effets sur la qualité du travail sont controversés* (cf. chapitre 2 concernant la justice pénale ; Fraisse *et al.*, 2003 dans la santé) ou *jugés négatifs* : la focalisation sur la production et l'efficacité plutôt que l'efficacité aurait pour corolaire une dégradation de la qualité et la naissance du « soin *low cost* » (Belorgey, 2010, p. 273), et un éloignement entre les personnels hospitaliers et les malades : des associations de malades critiquent une vision standardisée des soins négligeant la diversité des patients (Juven, 2016). En outre, la réduction des temps d'attente s'accompagne parfois du *renforcement des inégalités sociales* concernant l'accès aux soins, les séparations (collectif Onze, 2013) et l'enseignement supérieur en raison de la polarisation accrue entre les établissements (Sinigaglia, 2018).

Dans les faits, la relation à l'utilisateur ne fait pas partie des critères d'évaluation de l'activité judiciaire, policière ou hospitalière. En entretien, peu de chefs de juridiction ou directeurs de greffe en parlent, à l'exception majeure de la défense de la qualité de la motivation des décisions, du respect du contradictoire ou de la pertinence (ou non) des réponses judiciaires. Il n'en est pas davantage question dans les projets ou rapports annuels de performance. Les relations entre la police et la population (cf. collectif, 2017) ne sont pas examinées, ni ne font l'objet de suivi de manière systématique en France, contrairement au Royaume-Uni par exemple.

Enfin, suite à la mobilisation de chercheurs, les non-usagers sont aussi au cœur des préoccupations de certaines administrations, surtout en matière de politiques sociales (Warin, 2016).

IV.2. Une hétéronomie de contrôle différenciée

Une hétéronomie de contrôle différenciée est à l'œuvre entre secteurs et, en leur sein, autour d'instruments prégnants différents. Des caractéristiques communes s'observent particulièrement entre la santé et la justice.

2.1. De l'artisanat au travail industriel, accélération et gestion des flux (santé et justice)

Concernant le contenu des réformes gestionnaires, leurs promoteurs et contempteurs espèrent ou critiquent le passage d'un travail artisanal au travail industriel. Mobilisée par les magistrats et greffiers, cette métaphore est aussi mise en avant dans les hôpitaux : un médecin, auteur du *Les Habits neufs d'Hippocrate. Du médecin artisan au médecin ingénieur* (Le Pen, 1999), dresse un plaidoyer en ce sens ; fin 2005, le Directeur de l'organisation des soins, au ministère, enjoint « qu'on passe de l'artisanal à l'industriel » concernant la mise en œuvre des réformes hospitalières (Belorgey, 2010, p. 60) ; au contraire, l'« hôpital-entreprise » a constitué un repoussoir fédérateur pour le Mouvement de défense de l'hôpital public au printemps 2009 (Pierru, 2013). Ses promoteurs associent l'industrie à la modernité et à la rationalisation, l'ingénieur à la rigueur et la scientificité par contraste avec l'approximation qui caractériserait l'artisanat. Pour ses contempteurs, l'industrie est corrélée à la massification et à la standardisation ; sa connotation négative va de pair avec le refus que leur organisation soit perçue comme une chaîne par peur d'une taylorisation de leur travail.

Des changements dans les temporalités et rapports au temps s'observent dans les organisations publiques malgré leurs ambivalences et celles des professionnels à leur égard (Commaille *et al.*, 2014). Les temps font l'objet d'une régulation politique, à laquelle s'ajoutent des régulations d'usage (De Terssac *et al.*, 2004 ; Pelisse, 2004). La réduction du temps de travail, « les 35 heures », contraint les temporalités judiciaires, policières et hospitalières ; en l'absence de recrutements supplémentaires, une même charge de travail (voire croissante si l'activité augmente) doit être assumée en moins de temps, ce qui requiert de réaliser des gains de productivité.

Un des traits marquants des modes de gestion empruntant au Nouveau Management Public est la rationalisation de la gestion du temps (Chelle, 2012). Dans la justice et les services d'urgences hospitalières, les réformes gestionnaires instaurent ou renforcent les distinctions entre circuits « court » et « long » avec les mêmes recommandations : traiter en premier les dossiers ou pathologies simples, afin de réduire les délais ou temps d'attente. À l'hôpital également, « être urgentiste, c'est aussi réguler des flux » (Belorgey, 2010, p. 56). Mais l'élaboration du référentiel, « Recueil de bonnes pratiques organisationnelles », s'y fait à l'instigation de l'Agence (publique) d'Audit des établissements de santé et non pas des seuls professionnels : ceci témoigne d'une plus grande hétéronomie d'action et de contrôle que dans la justice. Des temporalités hétérogènes perdurent, voire sont davantage différenciées au sein d'un secteur d'action publique.

D'importantes différences intersectorielles demeurent. Une plus forte emprise du présent est visible, bien que très contrastée : très forte dans la police et la justice pénale consacrées à la lutte contre la délinquance « ordinaire » ; aux urgences plus que dans d'autres services hospitaliers (Bessin, 1995) ; la recherche aussi avec le financement croissant sur projet, *a fortiori* pour les contractuels... Toutefois, dans ce dernier cas, V. Simoulin montre à quel point la prégnance du temps court s'appuie sur une longue socialisation : l'analyse d'appels à projets « montre que l'excellence dans le temps court n'est possible que pour les acteurs qui s'appuient sur une longue préparation [...] Le temps court présuppose une longue maturation, laquelle implique un constant travail d'entretien, mais le temps court de la soumission entretient l'illusion d'une égalité de succès qui ne s'obtient que par un travail de long terme » (Commaille *et al.*, 2014 ; cf. aussi Barral *et al.*, 2010). Emprise du présent et maintien de temporalités sur une plus longue durée vont de pair dans les quatre secteurs. N. Belorgey (2010) le montre aussi à propos de la hausse de la productivité

apparente : la réduction des temps d'attente aux urgences s'accompagne d'un taux de retour plus important dans ce service.

2.2. Une responsabilisation financière à l'origine d'une révolution culturelle ?

Si les restrictions budgétaires touchent peu la justice et la police, d'autres secteurs comme la santé connaissent d'importantes réformes de leur mode de financement. Le programme de médicalisation des systèmes d'information de 1982 convertit les actes médicaux en une unité de valeur, le « point ISA » pour indice synthétique d'activité ; la définition de l'ISA d'un service ou hôpital permet de comparer leurs productivités en les rapportant au budget (Belorgey, 2010 ; Moisdon, 2000). À partir de 2005, avec la tarification à l'activité (T2A), le budget alloué à un hôpital par l'Agence régionale de santé devient fonction de l'activité estimée à partir des points ISA plutôt que du budget de l'année antérieure (Juvén, 2016) : les hôpitaux sont rendus responsables de leur situation financière ; il ne s'agirait toutefois pas d'une mise en marché, puisque leur financement relève de la sécurité sociale dans un cadre défini par le Parlement.

Dans les universités, la dotation financière tend désormais à être calculée pour l'essentiel sur la base du nombre d'étudiants présents aux examens et d'enseignants-chercheurs publiants, et pour un cinquième « sur la base de « performance » réalisée (réussite en licence, nombre de masters délivrés et notation des laboratoires par l'instance d'évaluation) » (Sinigaglia, 2018, p. 35). Bien que peu appliqué selon la Cour des comptes, ce système a des effets, parce que les administrateurs et directeurs de département « anticipent les retombées possibles de leurs « performances » [...] Les stratégies mises en place sont très largement dictées par les ressources dont les universités disposent et par la position qu'elles occupent dans le champ universitaire » (*ibid.*) ; parce que les décisions aux différents niveaux sont moins prises en fonction de critères pédagogiques que d'enjeux de performance, il y a « hétéronomisation du champ universitaire » (p. 36). L'auteur en conclut à « un gouvernement des établissements par la « faillibilité » : l'épuisement du fonds de roulement et la menace de la mise sous tutelle du rectorat constituent un levier important dans le rapport de force interne, en permettant de faire passer pour une nécessité incontournable un certain nombre de décisions, prises par un.e président.e d'université qui souhaite exercer son pouvoir et assumer ses responsabilités comme un chef d'entreprise. L'autonomisation des établissements est ainsi un facteur de résignation structurelle des acteurs aux réformes » (*ibid.*, p. 34). Pour F. Lebaron (2015, p. 2), ces transformations sont l'indice d'une financiarisation de l'enseignement supérieur au sens d'un désengagement progressif de l'État, d'une expansion des logiques de calcul et de réduction des coûts, de la prégnance du modèle de l'entreprise, d'une « multiplication des dispositifs visant à créer des quasi-marchés par la mise en concurrence » des établissements, laboratoires et départements, et de l'émergence d'établissements orientés vers la « conquête du marché » (Vinokur, 2004).

Dans les quatre secteurs, malgré des changements d'ampleur variable, les injonctions comptables se font plus présentes ; et elles produisent des effets sur l'organisation des services et du travail, sur les modes et principes d'action, ses finalités. C'est pourquoi F. Lebaron (2015) n'hésite pas à parler de « révolution culturelle » dans le cas des universités en raison des répercussions « institutionnelle, organisationnelle, culturelle et linguistique » de leur financiarisation (p. 11). Ce constat paraît pertinent pour la santé, mais moins dans la police et la justice, où la centralisation du pilotage des crédits demeure forte et où l'enveloppe des frais de justice n'est pas vraiment limitative en pratique.

2.3. Des instruments prégnants en partie différents

L'emprise de la gestion sur les organisations publiques se fait plus forte, mais de façon différenciée. Parmi les quatre composantes du Nouveau Management public, dans la police et la justice, la priorité au niveau central est donnée au processus de managérialisation, et à la réduction des coûts. La régulation des hôpitaux (Juven, 2015), universités et laboratoires²¹⁶ s'appuie en outre sur des agences et une logique marchande plus prononcée. Les instruments privilégiés pour transformer les organisations publiques, et que les acteurs locaux prennent le plus en compte diffèrent en partie dans chaque secteur. C'est pourquoi il me paraît heuristique de parler d'instrument prégnant en reprenant et en élargissant la conception d'un indicateur prégnant établie par V. Boussard (2001) : au-delà d'une représentation quantifiée, les indicateurs/ instruments prégnants véhiculent une représentation sociale de l'organisation quant au cœur de son action ; cette analyse est aussi extensible aux conceptions politiques de l'organisation. Même quand ils sont communs, leur degré d'hétéronomie d'action et de contrôle diffère.

Un « leitmotiv gestionnaire » singulier caractérise chaque secteur : « une réponse de qualité dans des délais raisonnables » pour la justice ; « l'excellence » et « l'autonomie » dans l'enseignement supérieur et la recherche ; « replacer le patient au cœur du système de soin ».

Dans la justice, le premier ensemble d'instruments prégnants correspond aux outils procéduraux et organisationnels de régulation et d'orientation des flux pour faire face à la hausse du contentieux visant à garantir des « délais raisonnables » et une « gradation des réponses pénales ». À l'initiative des professionnels du droit, sa gestion est beaucoup plus autonome que la régulation des flux de patients conçue et mise en œuvre dans les hôpitaux, dont la rationalisation a été poussée par les consultants. Les indicateurs prégnants comme le taux de réponse pénale, censé attester sa systématisation, ont eux aussi été conçus de manière plus autonome que les temps d'attente aux urgences ; le taux de réponse pénale structure encore fortement l'activité du parquet alors qu'il ne fait plus partie des indicateurs de performance. Le cadrage et le caractère (théoriquement) limitatif des frais de justice constituent un troisième ensemble d'instruments prégnants, par l'intériorisation des contraintes budgétaires par les acteurs.

Dans la police, la « politique du chiffre » exigée par la hiérarchie et le politique, et assortie de mécanismes dits « incitatifs », ainsi que le *benchmarking* que ces acteurs mettent en œuvre constituent les principaux instruments prégnants (cf. section suivante). En matière de santé, la régulation des flux de patients repose sur la tarification hospitalière et certains indicateurs d'activité et de délais (temps d'attente, durée moyenne de séjour, taux d'occupation des lits), elle-même fondée sur un *benchmarking* entre les établissements et services. Dans l'enseignement supérieur et la recherche, les modes de financement (dotations des universités, primauté du financement par projet), et les modalités de l'« autonomie budgétaire » sont deux instruments majeurs des transformations observées. Si le pouvoir décisionnel des présidents d'université s'est accru, les instruments de pilotage par la performance et les normes relatives aux politiques d'excellence contraindraient plus fortement le contenu de leurs décisions (Mignot-Gérard, 2019).

C'est pourquoi leurs effets organisationnels diffèrent aussi.

²¹⁶ Garcia (2009) dans le cadre de la construction européenne ; Lebaron (2015).

2.4. Trois composantes de l'autonomie affectées

L'hétéronomie croissante de contrôle est visible dans les trois composantes de l'autonomie identifiées au chapitre 1, bien que de manière variable selon les secteurs et au cours du temps. Dans la police, les priorités politiques (accent sur la prévention ou non, doctrine de « tolérance zéro », etc.) influencent l'organisation du travail et l'autonomie des policiers. Ces changements affectent la répartition des équipes sur le terrain, le rôle qui leur est assigné ainsi que les relations avec la population, tout en gardant un fonctionnement par spécialisation. L'*autorégulation par les pairs* persiste, mais de nouveaux modes de reddition des comptes sont introduits, fondés à Paris sur un logiciel de gestion, Compstat (Douillet *et al.*, 2014 ; Purenne et Aust, 2010). Il en résulte le maintien d'une forte centralisation hiérarchique. L'influence des chiffres sur l'activité policière et la fréquence des évaluations, plus importantes que dans la justice, varient selon la pression exercée sur la hiérarchie policière par l'exécutif, plus forte pendant la présidence de N. Sarkozy que celle de F. Hollande. En pratique toutefois, les policiers conservent une large *autonomie* d'appréciation des cas sur le terrain.

Dans la santé, de plus en plus coercitifs, les nouveaux modes de tarification deviennent aussi plus prescriptifs. Ils induisent une nouvelle régulation des temps, des séjours en hôpital et une transformation des organisations et pratiques professionnelles ; par exemple, la tarification de la chirurgie ambulatoire, plus favorable, restreint le recours aux hospitalisations et leur durée (Juven, 2016). Ces réformes, complétées par des recueils de « bonnes pratiques » organisationnelles et professionnelles, affectent en profondeur *l'appréciation des cas et l'organisation du travail*. L'*autorégulation par les pairs* est tempérée par le poids croissant des directeurs administratifs d'hôpitaux et l'intervention des consultants, qui semble plus fréquente et structurante que dans les trois autres secteurs.

L'enseignement supérieur et la recherche se caractérisent par des changements concernant *l'autonomie dans l'organisation du travail*, avec l'accroissement de la part des financements par projet ; l'incitation au travail en équipe dans les sciences humaines et sociales ; des temporalités articulant des temps courts de dépôt des projets, leur réalisation en trois à quatre ans, tandis que la valorisation s'étend souvent sur un temps plus long. Les réformes affectent aussi, en partie par répercussion, *l'autonomie technique* au travers de nouvelles injonctions et normes professionnelles (privilégier les publications dans les revues de « rang A » ; « internationaliser » sa carrière et ses publications...) et des modes d'évaluation. L'*autorégulation par les pairs* prédomine, mais en partie avec de nouveaux mécanismes et acteurs (agences) et en fonction de principes différents. Des lignes hiérarchiques plus unifiées dans l'administration de l'université et le pôle enseignant font craindre à certains enseignants-chercheurs un retournement du rapport de subordination (Paradeise, 2010).

Il en résulte une mise sous tension organisationnelle et budgétaire délibérée dans la justice, la police, l'enseignement supérieur et les hôpitaux.

Conclusion générale

Ce mémoire original a pris pour point de départ la singularité de chacune des dynamiques qui enserrent le travail des professionnels. L'analyse développée s'est appuyée sur la double distinction entre autonomie et hétéronomie d'action et de contrôle (Paradeise, 2008). Ce choix est heuristique pour trois raisons. Il permet de *distinguer les modalités de contrôle* qui affectent le pouvoir d'autorégulation et d'évaluation par des pairs *de l'autonomie effective* de chaque professionnel qui reste dans l'appréciation des cas et des décisions à prendre (l'autonomie technique d'E. Freidson, 1984), et la manière d'organiser son travail, soit l'autonomie personnelle de C. Ronningstad (2017). Ce mémoire, comme des travaux portant sur d'autres secteurs (Musselin, 2009), montre qu'on peut observer conjointement un renforcement des dispositifs de contrôle (donc une hétéronomie accrue de contrôle) et la persistance d'importantes marges de manœuvre pour certains professionnels, soit une forte autonomie d'action. Cette distinction est ensuite utile afin de *considérer l'hétéronomie selon un continuum plutôt que de manière dichotomique* : certains dispositifs gestionnaires sont conçus ou utilisés pour répondre à des enjeux locaux identifiés par les professionnels, qui ne les perçoivent pas nécessairement comme hétéronomes, même s'ils n'ont pas été conçus par l'un des leurs. Enfin, distinguer différentes composantes de l'autonomie et de l'hétéronomie (politique ou gestionnaire selon les logiques à l'œuvre) résulte en une *analyse plus fine des effets des instruments et transformations gestionnaires*. La réappropriation de certaines injonctions contribue à l'intériorisation et l'endogénéisation progressives de certains principes et modes d'action autrefois étrangers à la profession.

Ce mémoire met en évidence à quel point l'étude des instruments gestionnaires « au concret » et « en action », depuis leur genèse jusqu'à leur mise en œuvre ou non, est indispensable pour analyser non seulement leurs finalités et leur pluralité d'usage, mais leurs effets sur l'organisation du travail, les pratiques professionnelles et les politiques publiques. La combinaison d'une pluralité de méthodes - entretiens semi-directifs, séquences d'observation des pratiques de travail, documentation budgétaire ou managériale - permet d'y parvenir de manière heuristique.

La comparaison des modalités d'appropriation et de gouvernement des instruments, et de leurs effets, éclaire trois dimensions. Premièrement, s'intéresser aux voies plurielles de gestionnarisation « *désagrège* » *certaines ensembles, comme les indicateurs*. Les indicateurs ne contraignent pas l'activité des acteurs de manière identique : ils font l'objet de logiques d'appropriation différentes. Deuxièmement, comparer les instruments permet d'*apprécier le poids réel de certaines grandes réformes nationales, tout en montrant les éventuelles contradictions entre elles*. La LOLF a eu des effets importants du point de vue du suivi et de la régulation des dépenses judiciaires et policières, et des principes orientant les mécanismes de reddition des comptes. La logique de « performance », qui évalue les résultats à l'aune des moyens mis en œuvre, progresse et elle guide davantage les décisions d'allocation de moyens que prend la Chancellerie. En revanche, les effets des indicateurs « LOLF », excepté ceux des indicateurs déjà prégnants en juridiction, sont moindres dans la justice. Les effets de la LOLF doivent de plus être distingués des conséquences liées aux contraintes budgétaires accrues à partir de 2008 et des réformes ultérieures : sur le plan budgétaire, les effets de la RGPP contrastent avec les principes de la LOLF relatifs à l'autonomie des gestionnaires locaux. Troisièmement, la comparaison entre instruments met en évidence des *effets politiques*. Une première réflexion sur les indicateurs est menée pendant le gouvernement

Jospin entre 1997 et 2001, soit avant l'adoption de la LOLF ; une refonte des indicateurs LOLF intervient en 2015. Des réorientations budgétaires internes importantes surviennent pendant la présidence de N. Sarkozy, par exemple dans la répartition du budget de la Protection Judiciaire de la Jeunesse, au détriment de la protection de l'enfance.

Plusieurs « facteurs » explicatifs peuvent être avancés, au moins à titre d'hypothèses, pour expliquer ces variations dans les réappropriations des instruments gestionnaires selon les secteurs et outils. Il y a d'abord des facteurs collectifs au niveau de la profession, comme : les valeurs professionnelles, le contenu des savoirs et savoir-faire transmis en formations initiales. Le peu de sensibilité gestionnaire de l'ethos professionnel et l'absence de formation initiale aux dimensions gestionnaires - comptables, budgétaires, managériales - constitue plutôt un frein, quand les formations initiales conduisant à d'autres organisations publiques comportent davantage de modules consacrés au management. On peut y ajouter un facteur de distinction selon les statuts au sein d'une même organisation, identifié par J.-P. Le Bourhis et P. Lascoumes (2014, p. 510), relatif aux « asymétries de pouvoir entre concepteurs des instruments et administrés (plus celles-ci sont grandes, plus les résistances sont réduites) ».

Un autre ensemble de facteurs est relatif aux configurations de réforme, à leurs perceptions et aux rapports avec l'exécutif, qui peuvent varier selon les organisations publiques. J.-P. Le Bourhis et P. Lascoumes (2014, p. 510) mentionnent aussi « le rôle du contexte (économique, social, politique, idéologique, etc.) expliquant la réussite ou l'échec des oppositions à tel ou tel instrument promu par les gouvernants ». Dans la justice, la RGPP, qui est associée dans l'opinion publique au non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux, et surtout le mépris affiché du président N. Sarkozy à leur égard ne met *a priori* pas les magistrats et greffiers dans les meilleures dispositions vis-à-vis du *lean*, surtout après février 2011. De plus, les profils des acteurs qui mettent en œuvre au concret ces réformes gestionnaires est crucial, comme les compétences et caractéristiques sociales et organisationnelles des consultants qui interviennent (structuration des cabinets de conseil, formation, diversité et types d'expériences professionnelles...). En outre, les caractéristiques des instruments et de leur mise en œuvre exercent une influence : les professionnels perçoivent certains instruments comme plus hétéronomes que d'autres, comme les démarches ISO 9001 ou le *lean* management. Certains peuvent être mobilisés dans le cadre d'une « rationalisation discrète » (Bezes, 2004), d'une « rationalisation en douceur » (Bertillot, 2016) quand d'autres sont mis en œuvre dans une perspective de changement plus radical, dont la violence serait inévitable selon certains consultants, afin que des transformations en profondeur adviennent. « Les asymétries d'information liées à la technicité de l'instrument, à l'opacité des mécanismes d'intervention ou encore aux capacités différentielles d'expertise [peuvent] inhib[er] la critique ou la remise en cause ; le rôle et l'efficacité des stratégies *ad hoc* adoptées par les concepteurs pour faciliter l'acceptation de l'outil ou décourager la mobilisation (stratégies d'introduction progressive, par petits pas ou au contraire d'imposition rapide et radicale de type *blitzkrieg*, etc.) » peuvent être différenciés (Le Bourhis et Lascoumes, 2014, p. 510).

Le contexte local de chaque organisation, les configurations d'acteurs, le style de management des chefs de juridiction, leur entente ou conflictualité sont autant d'éléments qui peuvent amplifier les réserves à l'égard des configurations (inter)nationales de réformes ou au contraire les atténuer selon les capacités d'enrôlement des entrepreneurs de changement parmi les professionnels du droit.

Enfin, des facteurs individuels influencent les rapports aux savoirs et instruments gestionnaires. La *formation initiale reçue et les expériences professionnelles exercées en dehors du*

secteur influencent fortement la perception du fonctionnement et de l'organisation, ainsi que leurs rapports aux instruments gestionnaires, *a fortiori* si les expériences initiales s'exerçaient dans le secteur privé. Une formation poussée en organisation ou en management facilite l'appropriation des instruments gestionnaires et la mise en œuvre de changements. Les réappropriations sont plus faciles *pour les acteurs en position hiérarchique* et pour celles et ceux qui ont exercé *des fonctions autres qu'au niveau local*, notamment à l'administration centrale, où les professionnels ressentent plus fortement les enjeux et le poids des contraintes gestionnaires. (Un lien de causalité en sens contraire existe aussi). Être en position de responsabilité peut conduire à une perception plus positive des dispositifs gestionnaires et de l'implication de consultants, puisque ces derniers les « équipent » en savoirs, savoir-faire quant à la conduite du changement et au désamorçage de certaines situations potentiellement conflictuelles. Les *effets des orientations politiques et syndicales* mériteraient d'être davantage investigués. On pourrait *a priori* formuler l'hypothèse que les personnes se situant le plus à gauche (proximité avec les syndicats CGT, Sud) sont peut-être plus hostiles que d'autres aux instruments gestionnaires ; mais la réalité est sans doute plus nuancée pour les moins militants et selon les dispositifs. Les effets de l'âge et de la génération sont loin d'être évidents, que ce soit dans la justice ou la santé (Belorgey, 2010) : l'hostilité aux instruments gestionnaires tient aussi au contraste avec ce qui avait motivé les professionnels à exercer leur métier.

Pour conclure, les résultats de cette recherche engagent une mise en perspective de trois interprétations avancées par d'autres travaux concernant l'avènement d'un gouvernement par les chiffres, d'un gouvernement de la qualité et d'un gouvernement à distance. Sans y souscrire complètement, ils viennent les amender et proposer d'autres pistes prometteuses pour l'analyse du gouvernement des administrations et des administrés.

Un gouvernement par les chiffres différencié et partiel

Trois principes guident les nouveaux dispositifs de quantification dans les organisations publique, sur lesquels un large consensus se dégage dans la littérature (cf. chapitre 3). D'une part, les statistiques ne sont plus seulement descriptives, mais prescriptives : elles visent à transformer et à gouverner le social, à orienter et à définir le contenu des politiques publiques. La quantification oriente l'action publique en fonction des principes d'efficience (optimisation au moindre coût) et d'efficacité selon une logique de résultats. D'autre part, au-delà du principe de reddition des comptes, la quantification s'accompagne d'une exigence de réflexivité en incitant les professionnels à une auto-analyse régulière de leur travail et de l'organisation du travail, et non ponctuellement lors des évaluations. Enfin, la mise en chiffres de l'action publique repose sur une instrumentation plus systématique sous forme de tableaux de bord et surtout d'infocentres et de progiciels de gestion. Elle va de pair avec l'intervention de nouveaux experts et savoirs qui introduisent de nouvelles normes d'excellence professionnelle.

La sociologie critique identifie deux autres caractéristiques de ce que I. Bruno et E. Didier (2013, p. 27) qualifient de « nouvelle quantification publique ». Une « réduction de sens » (Hibou, 2012, p. 111) s'opèrerait dans une double perspective. La quantification se double d'un processus de simplification, puisque l'activité est appréhendée à partir de quelques indicateurs. Il en résulte parfois une perte des finalités de l'action au-delà des résultats attestés par les indicateurs. A. Ogien (2013, p. 33) désigne ce processus par le terme de « quantification du politique ». Quantifier transformerait l'appréhension du monde et la conception du monde politique. Cette opération

modifie la façon d'envisager le lien entre l'État et ses citoyens. Enfin, ce processus de quantification déboucherait sur un contrôle plus étroit sur les individus et les organisations.

L'analyse empirique déployée dans la justice, et les travaux menés dans les trois autres secteurs valident-ils cette hypothèse d'un gouvernement par les chiffres ? Des intuitions pertinentes guident cette hypothèse. On y constate en effet une mise en chiffres plus systématique et outillée de portée prescriptive. Dans la justice, la police et la santé, la notion de gouvernement rend compte du caractère volontariste de cette politique assez centralisée à chaque niveau et du fait que l'administration centrale reste un acteur majeur de ce processus de quantification. Ce dernier est aussi décliné de manière autonome aux niveaux régional et local au travers d'indicateurs *ad hoc* par les chefs de juridiction, afin d'affiner la conduite des tribunaux et cours.

Raisonnement en ces termes risque pourtant de gommer les dynamiques spécifiques de quantification, ne serait qu'au sein d'un même secteur. Celles-ci diffèrent quand il s'agit de régulation des flux (une politique des chiffres ne s'observe qu'au parquet en matière pénale), d'indicateurs ou de régulation budgétaire. Un gouvernement par les chiffres ne prévaut pas de manière uniforme sur les délais, le « pilotage » des juridictions et les efforts de « maîtrise » des coûts. Cette recherche montre l'intérêt d'une discussion minutieuse, à la fois théorique et empirique, de ces deux dernières dimensions : quantification du politique et contrôle serré sur les individus et organisations. Certes, l'enracinement d'une logique gestionnaire s'effectue sur le mode d'une déspécification, c'est-à-dire de la remise en cause des singularités de chaque organisation. Mais le contrôle sur l'activité, croissant, n'est toutefois ni homogène, ni unilatéral, ni linéaire. Ces nouvelles régulations de l'activité judiciaire et juridique affectent les clivages organisationnels, intra- et inter-professionnels, en redéfinissant les rapports de pouvoir au sein et entre groupes et individus. Magistrats et greffiers ne se contentent pas de subir les instruments gestionnaires ; certains en sont les promoteurs, d'autres font « avec », se les réapproprient ou initient des stratégies de « résistances » en tenant d'en contrôler les effets.

En revanche, dans la justice, comme dans d'autres secteurs (Bertillot, 2016 pour les hôpitaux), parler d'un gouvernement par les indicateurs paraît plus opportun, au vu de l'importance prise par les indicateurs locaux et nationaux.

La thèse de cette habilitation s'appuie sur une démonstration ancrée dans le temps. Un changement dans les rapports au nombre s'observe dès les années 1990 dans la justice. La mise en chiffres gestionnaire de l'activité judiciaire aux niveaux national, régional et local s'accompagne d'une hétéronomie de contrôle accrue pour les magistrats et le greffe par la Chancellerie dans le cadre du dialogue et surtout du contrôle de gestion. L'autonomie de contrôle et d'action des professionnels reste plus forte en matière de régulation des flux (chapitre 2) et face aux indicateurs prégnants (chapitre 3), tandis que la rationalisation budgétaire contraint davantage les pratiques judiciaires (chapitre 4). En juridiction, les enquêtes montrent la plus forte prégnance des indicateurs locaux et le poids modeste des ratios de performance, à une exception majeure : l'allocation des moyens humains et financiers par la Chancellerie. Le *benchmarking* entre juridictions reste de portée limitée au niveau local dans l'activité des magistrats et greffiers, mais pas à l'échelon national pour les juridictions, puisqu'il détermine la répartition des personnels. Les effets de la LOLF diffèrent par leur ampleur : si un raisonnement fondé sur la performance se développe à la Chancellerie et dans les juridictions, les conséquences des efforts de rationalisation budgétaire se font davantage sentir sur le terrain. La portée du management par la qualité ou par les processus, qui conduit à repenser l'organisation des services et du travail en prêtant une grande attention aux

indicateurs, est à relativiser par l'absence de poursuite des démarches ISO 9001 ou du *lean management*.

L'emprise du contrôle gestionnaire varie selon les instruments et organisations, mais aussi selon les groupes professionnels, les spécialisations, la position hiérarchique (Bezes *et al.* 2011). Les professionnels du droit conservent une autonomie d'action, bien que d'ampleur variable : la pression liée à la quantification est ressentie plus fortement au greffe que dans la magistrature, et en son sein, au parquet en matière pénale qu'au siège ; elle pèse aussi davantage en bas ou au milieu de l'échelle hiérarchique de chaque groupe professionnel, tandis que la quantification ouvre des espaces d'action aux responsables de juridiction et de service. C'est pourquoi on ne peut parler que d'un gouvernement différencié et partiel par les chiffres.

Gouverner par la qualité ?

Gouverner par la qualité, cette expression suggère que l'attention portée à cette dimension serait nouvelle. Le singulier évacue les controverses autour de ce qu'est la qualité, relevant de conceptions professionnelles et de représentations gestionnaires (Musselin et Paradeise, 2002). Or, cette pluralité explique la diversité des instruments mobilisés à cette fin, leurs concurrences et convergences à certains égards.

Dans la justice, « depuis les années 1990 et surtout 2000, un glissement s'opère d'une *conception substantielle de la qualité des décisions* fondée sur le contrôle de leur légalité, de leur proportionnalité et de leur motivation, à une *vision procédurale* garantissant le respect des principes du procès équitable, et enfin à une *conception gestionnaire* s'intéressant aux conditions dans lesquelles la justice est administrée et rendue (Mbongo, 2009) » (Vigour, 2018, p. 6). La polysémie du terme qualité permet aux réformateurs de jouer de ses ambiguïtés. Dans une perspective gestionnaire, la qualité a été définie comme un processus d'amélioration continue au service du « client » impliquant tous les acteurs participant à la production d'un bien ou service visant à réduire les coûts. Dans ce cadre, les contrôles internes et externes sur l'activité et la gestion judiciaires sont renforcés et croisés. Les démarches qualité ou le *lean management* présentent plusieurs caractéristiques communes dans la manière dont ils ont été adaptés à la justice : optimisation des processus et de l'organisation du travail ; homogénéisation des pratiques professionnelles sur la base de l'élaboration de « bonnes pratiques » ; implication de toutes les parties prenantes ; rôle majeur de consultants dans leur mise en œuvre. Toutefois, en dépit de leur ambition en termes d'auto-évaluation et d'amélioration continue, ces interventions se sont révélées ponctuelles en raison des résistances qu'elles ont suscitées (cf. les facteurs explicatifs d'adhésion mentionnés plus haut).

Pour la sociologie critique, la qualité est le « cheval de Troie de la quantification ». Elle paraît davantage synonyme d'indicateurs que de services améliorés pour les usagers (Hibou, 2012, p. 123). Force est de constater l'importance accordée à l'élaboration d'indicateurs et de tableaux de bord dans une double dynamique d'auto-évaluation et de contrôle par la hiérarchie et les pairs, voire de comparaison entre eux. Le poids donné aux indicateurs dans l'identification des changements à apporter à l'organisation du travail est lui-aussi indiscutable. I. Bruno et E. Didier (2013, p. 72) en concluent que le management de la qualité représenterait « une course sans ligne d'arrivée [...] Indissociable d'un paradigme de management qui se donne pour objet la « qualité totale », le *benchmarking* participe[rait] d'une « discipline indéfinie » ». Or, tel n'est pas ce que l'on constate ici, pas plus que dans les autres organisations publiques : les certifications sont généralement

obtenues, même quand les référentiels ne sont pas parfaitement respectés ; des correctifs ne sont pas nécessairement apportés en cas de non-respect de certains indicateurs...

Un gouvernement à distance, complémentaire d'interventions étatiques « en direct »

Les réformes de l'État et les instruments gestionnaires les plus étrangers aux professionnels et secteurs étudiés sont porteurs d'une injonction à l'autonomie : ce leitmotiv est au cœur de la LOLF et des instruments qui requièrent la participation des personnels dans la conception de changements, l'identification de « bonnes pratiques », d'« irritants » et des améliorations susceptibles d'être apportées à l'organisation du travail et aux pratiques professionnelles. Or, cette injonction est paradoxale.

La notion de « gouvernement à distance »²¹⁷ a été proposée pour qualifier les nouveaux modes au travers desquels les États orientent ou contrôlent les activités d'individus ou de groupes. Cette idée se retrouve dans les travaux d'inspiration foucauldienne qui s'intéressent au « gouvernement des conduites » des hommes, qui repose sur l'autonomie et non plus sur la coercition, ce que M. Foucault a qualifié de gouvernementalité. Elle a aussi inspiré les recherches qui analysent le renouvellement des formes d'intervention de l'État par les instruments : « l'instrumentation est au cœur de la gouvernementalité » (Lascoumes et Le Galès, 2004, p. 20). Gouverner à distance se distingue du gouvernement à travers des interventions de l'État central, *via* la hiérarchie ou ses représentants locaux notamment, et de la *gouvernance*, qui renvoie à la définition et à la mise en œuvre de l'action publique par une multitude d'acteurs aux échelles locales, régionales, nationales et internationales. Cette expression introduit aussi l'idée d'une possible graduation, au sens d'une distance plus ou moins forte (Hassenteufel, 2012).

Selon M. Autès (2018), l'évaluation constituerait un « nouveau registre historique de gouvernementalité », un « gouvernement par les normes » défini comme « une façon d'encadrer les conduites par le consentement, par l'autonomie des individus. Être autonome, c'est se gouverner par ses propres normes. C'est bien aussi la stratégie de la politique néo-libérale : rendre les individus libres pour les gouverner avec le moins d'État possible. [...] Moins d'État visible à l'extérieur, plus de gouvernement à l'intérieur, hétéronomie de la Loi et de la Raison, autonomie de la norme et norme de l'autonomie. [...] L'évaluation] mobilise les individus dans la production de leur propre dépendance en leur fournissant la conviction de leur liberté et de leur autonomie. »

L'extension d'un gouvernement à distance à travers la quantification, l'(auto)-évaluation, les démarches qualité fait l'objet d'un large consensus dans la littérature, même si son étendue et son ampleur dépendent des secteurs et des pays. Mais est-il si sûr qu'il y ait pour autant « moins d'État visible à l'extérieur » ? Cette affirmation ne résiste pas à l'examen des faits. Pour les institutions régaliennes comme la police et la justice, le doute est permis. Dans la justice, la systématisation de la mise en chiffres de la justice, les suivis plus précis des indicateurs et des dépenses à travers le contrôle de gestion et divers mécanismes d'auto-évaluation vont de pair avec le maintien d'une forte centralisation dans la définition des objectifs comme dans le pilotage budgétaire. Concernant les forces de l'ordre, J. de Maillard (2009) montre que, même dans le pays européen où la logique de performance est la plus poussée, « le gouvernement britannique gouverne à distance, en fixant

²¹⁷ Cette expression comprend des variantes : « conduire à distance les conduites » (Lascoumes et Le Galès, 2004, p. 20), « pilotage » à distance (Bezes, 2005a), « contrôle à distance » (Bezes, 2005b), « technologie à distance » (Porter, 2015, 2017).

des indicateurs de performance, en s'assurant du suivi en continu de l'action des polices », en définissant des objectifs, mais qu'il conserve aussi ou s'est « dot[é] de moyens lui permettant d'intervenir directement dans le fonctionnement des polices locales [...] De la gouvernance à distance à l'intervention directe, la frontière est ténue [...] on peut voir dans ces réformes une intervention accrue du politique dans la définition de l'action des polices ». Dans la justice comme dans la police, le gouvernement à distance qui s'étend se superpose au gouvernement « direct » plus qu'il ne le remplace, renforçant le contrôle de l'État sur chacune de ces organisations.

Dans la santé, ce double constat se vérifie. Mon travail rejoint ainsi les conclusions de plusieurs recherches. Pour les consultants, la DGME et les agences, gouverner à distance revient à « tenter de modifier les pratiques des professionnels dans un sens compatible avec les souhaits du ministère » (Belorgey, 2010, p. 300). Les conclusions de cet auteur à propos de l'Agence d'Audit des établissements de santé paraissent généralisables à la DGME/ SGMAP : « l'Agence d'Audit des établissements de santé utilise certes des mécanismes de marché, mais elle exerce toujours par leur intermédiaire un pouvoir d'État. Elle renouvelle les techniques de gouvernement et les normes que l'État tente de faire valoir dans les hôpitaux, mais ne fait en rien disparaître l'exercice de son pouvoir, bien au contraire. » (*ib.*, p. 301). R. Epstein (2013) défend la pertinence de cette notion pour analyser l'évolution des rapports entre le centre et la périphérie quand C. Crespy et V. Simoulin se montrent beaucoup plus sceptiques à ce sujet, ainsi qu'à propos du secteur de la recherche : « La thèse du gouvernement à distance apparaît avant tout liée à l'usage de certaines techniques de gouvernement [...]. Mais ce mode de gouvernement repose sur un ensemble de croyances collectives [à l'égard du rôle de l'État] qu'il est de plus en plus difficile de maintenir. » Dans l'enseignement supérieur également, les politiques dites d'excellence renforcent progressivement les capacités du ministère à gouverner ce secteur (Gally, 2018).

Le cadre d'analyse développé ici, attentifs aux logiques d'appropriation des acteurs des mécanismes d'évaluation de contrôle et d'activité, nuance donc certaines explications surplombantes des transformations affectant l'action publique. Cela montre l'intérêt de la perspective adoptée ici, qui s'appuie sur une comparaison de l'élaboration et de la mise en œuvre d'instruments gestionnaires divers sur près de trois décennies, et sa mise en perspective avec d'autres organisations publiques.

Deux prolongements : facteurs individuels d'appropriation par les professionnels, et points de vue des citoyens

Pour appréhender dans leur globalité les effets des principes et instruments gestionnaires, et les acteurs qui les promeuvent ou font avec, deux pistes complémentaires sont particulièrement prometteuses : la première afin de mieux apprécier les effets des facteurs individuels dans les modes de réappropriation des instruments gestionnaires par les professionnels de chaque secteur ; la seconde relative à la manière dont les citoyens perçoivent le fonctionnement des organisations publiques, sans se contenter des sondages. Concernant la justice, ces pistes sont explorées depuis fin 2015 dans le cadre de recherches collectives que j'ai initiées et que je coordonne²¹⁸.

Afin d'articuler précisément les carrières des professionnels, leurs conceptions de leurs métiers, les représentations qu'ils se font de leur travail et les changements qui l'affectent, nous

²¹⁸ Les équipes des projets ManaJustice (2014-17) et JustiRep (2017-2020) incluent C. Vigour, B. Cappellina, L. Dumoulin, V. Gautron et J. Faget (entre sept. 2015 et fin 2016, le projet a aussi inclus P. Vendassi et M. Kaluszynski). Cf. tome 1 de cette habilitation.

avons rédigé un questionnaire à l'attention des magistrats avec le projet d'en élaborer un autre concernant les personnels de greffe. Ce questionnaire décline des questions sur les représentations et les pratiques concernant notamment les barèmes, les frais de justice, la visio-conférence pour en apprécier les modalités d'appréciations différenciées. Par exemple, ce questionnaire, qui insère des questions relatives aux professions exercées par les parents, permettrait de tester la pertinence d'une distinction entre *established* et *outsiders* dans la justice quant à la réappropriation différenciée des principes et instruments gestionnaires, à l'instar de ce que N. Belorgey (2010) repère dans l'hôpital. Il serait intéressant de savoir si les magistrats qui proviennent de famille sans lien avec le Palais, présentent une sensibilité différente à la gestion. Puisque certains travaux qualitatifs comme ceux sur les magistrats impliqués dans les affaires politico-financières attestent d'un effet des formations et professions exercées avant l'entrée dans la magistrature (Roussel, 2002), il est vraisemblable qu'il n'y ait pas d'effet unilatéral lié au fait d'être un outsider, mais que les effets de la socialisation familiale et des formations et expériences professionnelles se combinent. Etant données les variations mises en évidence dans la gestionnarisation des organisations publiques, il serait nécessaire de développer un agenda de recherche pour comprendre plus finement les facteurs à l'origine de ces variations, et la manière dont ils s'articulent.

Il paraît aussi indispensable de prendre en compte le point de vue des justiciables et usagers ; mais aussi plus largement celui de celles et ceux qui pourraient y recourir, et le cas échéant y renoncent pour divers motifs. Nous avons mis en œuvre deux modalités d'enquêtes complémentaires : des entretiens collectifs avec les citoyens (fin 2015-juin 2017) ; et un questionnaire administré en janvier 2018 auprès du panel ELIPSS pour mieux cerner les représentations des citoyens, leurs attentes et perception du fonctionnement de la justice et des professionnels qui concourent au système judiciaire, en incluant les forces de l'ordre (cf. tome 1 ; Dumoulin, Vigour, 2019 ; Gautron, Vigour, 2019).

Enfin, d'autres chantiers, caractéristiques de logique gestionnaire, pourraient enrichir l'analyse proposée ici. Certains ont déjà fait l'objet de recherches, qu'il s'agisse de la visioconférence (Dumoulin et Licoppe, 2017) ; des transformations des logiciels métiers (Cassiopée, ceux utilisés par les services d'insertion et de probation, de Larminat, 2014). D'autres n'ont pas encore été étudiés en France. Ainsi en est-il de l'introduction de mécanismes de marché aux marges de la justice à travers de nouveaux acteurs, les sociétés de résolution de « petits » litiges en ligne pour lesquels la réforme de la justice de mars 2019 prévoit d'instaurer une certification. En parallèle avec l'obligation de médiation imposée pour ces litiges, l'enjeu est, pour l'institution judiciaire, d'être délestée de contentieux importants en volume, mais mineurs en termes financiers ; ces sociétés, pour certaines déjà bien implantées aux États-Unis, défendent l'idée d'une réduction des coûts et d'un *empowerment* des citoyens par l'accès, gratuit sur certains de leurs sites, à une documentation juridique précise sur des contentieux ciblés. Autre enjeu, majeur sur le fond, l'élaboration de logiciels prédictifs reposant sur l'analyse de grandes masses de données, qui pourraient constituer des aides à la décision, et la constitution de marchés dédiés introduiraient les effets du marché au cœur même des décisions judiciaires ; ils inciteraient à repenser les modalités d'articulation entre autonomie et hétéronomie de contrôle et d'action.

Bibliographie

- ABBOTT Andrew (1988), *The System of Professions. An Essay on the Division of Expert Labor*, Chicago, University of Chicago Press.
- ABELHAUSER Alain, GORI Roland, SAURET Marie-Jean (2011), *La folie évaluation. Les nouvelles fabriques de la servitude*, Paris, Mille et une nuits.
- ABRAHAMSON Eric (1991), "Managerial fads and fashions", *Academy of Management Review*, 16(3), p. 586-612.
- ACKERMANN Werner, BASTARD Benoît (1993), *Innovation et gestion dans l'institution judiciaire*, Paris, L.G.D.J.
- ACKERMANN Werner, BASTARD Benoît (1996), « La modernisation de l'institution judiciaire : la surprenante diffusion des tableaux de bord », in GRÉMION Catherine, FRAISSE Robert (dir.), *Le service public en recherche. Quelle modernisation ?*, Paris, La Documentation française, p. 187-201.
- ACKROYD Stephen (1996), « Organizations contra organizations: Professions and Organizational Change in the United Kingdom », *Organization Studies*, 17(4), p. 599-621.
- ACKROYD Stephen (1998), « Nursing », in LAFFIN M. (dir.), *Beyond Bureaucracy? The Professions in the Contemporary Public Sector*, Ashgate Publishing, Aldershot, p. 38-55.
- ACKROYD Stephen, BOLTON Sharon (1999), « It's not Taylorism: Mechanisms of work intensification in an NHS Hospital », *Work, Employment and Society*, 13(2), p. 369-387
- ACKROYD Stephen *et al.* (2007), "Public management reform in the UK and its consequences for professional organization. A comparative analysis", *Public administration*, 85(1), p. 9-26.
- AGEVALL, JONNERGARD Karin (2007), « Management by documents. A risk of de-professionalizing ? », in AILI Carola, NILSSON Lars-Erik, SVENSSON Lennart G., DENICOLA Pamela, *In Tension between Organization and Profession. Professionals in Nordic Public Service*, p. 33-56.
- ALIX Julie (2006), « Quels visages pour le parquet en France ? », dans LAZERGES C. (dir.), *Figures du parquet*, Paris, PUF, p. 67-84.
- ANCELOVICI Marcos, JENSON Jane (2012), « La standardisation et les mécanismes du transfert transnational », *Gouvernement et action publique*, 1(1), p. 37-58.
- ANSALONI Matthieu, SMITH Andy (2017), « Des marchés au service de l'État ? », *Gouvernement et action publique*, 4(4), p. 9-28.
- APPAY Béatrice (2005), *La dictature du succès. Le paradoxe de l'autonomie contrôlée et de la précarisation*, Paris, L'Harmattan.
- ARAMBOUROU Clément (2017), « Carrières féminines administratives et nouveau management public. Les consultantes particulières d'une université de province », colloque « Nouvelle gestion publique et professions », Paris Dauphine, 6 novembre.
- ASKIM Jostein, CHRISTENSEN Tom, LAEGREID Per (2014), "Performance management and accountability of welfare state agencies. The cases if Norwegian hospital, welfare and immigration administration". Working Paper 08, Uni Research Rokkan Centre.
- ASSELAIN Jean-Charles (2006), « Les métamorphoses du budget de la justice », communication réalisée devant l'Académie des sciences morales et politiques, 29 mai [<http://www.asmp.fr/travaux/communications/2006a/asselain.htm>], consulté le 9 décembre 2008.
- ASSELAIN Jean-Charles (2009), *L'argent de la justice. Le budget de la justice en France de la restauration au seuil du XXI^e siècle*, Bordeaux, Presses Universitaires de Bordeaux.
- AUST Jérôme, CRESPIY Cécile (2014) (dir.), *La recherche en réformes. Les politiques de recherche entre Etat, marché et profession*, Paris, Editions Les archives contemporaines.

- AUST Jérôme, MAZOYER Harold, MUSSELIN Christine (2018), « Se mettre à l'IDEX ou être mis à l'index. Conformations, appropriations et résistances aux instruments d'action publique dans trois sites d'enseignement supérieur », *Gouvernement et action publique*, 4 (4), p. 9-37.
- AUTES Michel (2018), « L'évaluation, une nébuleuse ? », *SociologieS* [En ligne], Dossiers, Les professionnels de l'évaluation. Mise en visibilité d'un groupe professionnel, mis en ligne le 13 mars 2018, consulté le 12 juillet 2018. [<http://journals.openedition.org/sociologies/6744>]
- BALLÉ Catherine (2009), *La sociologie des organisations*, Paris, PUF.
- BARRAL Fanny SIMOULIN Vincent, THUMEREL Bernard (2010), « Ingénierie de projet et excellence territoriale », *Territoires 2040*, 2, p. 137-148.
- BARZELAY Michael (2001), *The New Public Management*, Berkeley, University of California Press.
- BASTARD Benoît (2002), *Les démarieurs. Enquête sur les nouvelles pratiques du divorce*, Paris, La Découverte.
- BASTARD Benoît, MOUHANNA Christian (2007), *Une justice dans l'urgence. Le traitement en temps réel des affaires pénales*, Paris, PUF.
- BASTARD Benoît, MOUHANNA Christian (2010), *L'avenir pour le juge des enfants. Éduquer ou punir ?*, Ramonville-Saint-Agne, Erès.
- BASTARD Benoît, DELVAUX David, MOUHANNA Christian, SCHOENAERS Frédéric (2016), *Justice ou précipitation. L'accélération du temps dans les tribunaux*, Rennes, PUR.
- BECKER Howard (2002), *Les ficelles du métier*, Paris, La Découverte.
- BELORGEY Nicolas (2010), *L'hôpital sous pression. Enquête sur le « nouveau management public »*, Paris, La Découverte.
- BENEDETTO-MAYER Marie, MAUGIERI Salvatore, METZGER Jean-Luc (2011), *L'Emprise de la gestion. La société au risque des violences gestionnaires*, Paris, L'harmattan.
- BERKOWITZ Daniel, PISTOR Katharina, RICHARD Jean-François (2003), « The Transplant Effect », *The American Journal of Comparative Law*, 51 (1), p. 163-203.
- BERREBI-HOFFMANN Isabelle (2002), « Les multinationales du conseil », *Sociologies pratiques*, 6, p. 47-62.
- BERTILLOT Hugo (2014), *La rationalisation en douceur ? Une sociologie des dynamiques d'intégration sanitaire et médico-sociale*, Paris, Science Po, Thèse de doctorat.
- BERTILLOT Hugo (2016), « Des indicateurs pour gouverner la qualité hospitalière. Sociogenèse d'une rationalisation en douceur », *Sociologie du travail*, 58(3), p. 227-252.
- BESSIN Marc (1995), « Le social aux urgences hospitalières : les enjeux d'une restructuration », *Les cahiers de la sécurité intérieure*, 22, dossier « Les métiers de l'urgence », p. 57-65.
- BESSIN Marc (1998), « La temporalité de la pratique judiciaire : un commentaire sociologique », *Droit et Société*, 39, p. 331-343.
- BESSIN Marc (1999), « Le temps, une question de pouvoir », *Mouvement*, 2, dossier « Flexibilité : travail et vies en morceaux ».
- BEVORT Antoine, JOBERT Annette, LALLEMENT Michel, MIAS Arnaud (2012), *Dictionnaire du travail*, Paris, PUF.
- BEZES Philippe (2004), « Rationalisation salariale dans l'administration française. Un instrument discret », dans LASCOUMES Pierre, LE GALÈS Patrick, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de la FNSP, p. 71-122.
- BEZES Philippe (2005a), « Le modèle de 'l'État-stratège' : genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française », *Sociologie du Travail*, 4, p. 431-450.
- BEZES Philippe (2005b), « Le renouveau du contrôle des bureaucraties », *Informations sociales*, 126, p. 26-37.

- BEZES Philippe (2009), *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1960-2000)*, Paris, PUF, coll. Lien social.
- BEZES Philippe (2010), « Morphologie de la RGPP. Une mise en perspective historique et comparative », *Revue française d'administration publique*, 4 (136), p. 775-802.
- BEZES Philippe (2012), « État, experts et savoirs néo-managériaux. Les producteurs et diffuseurs du NMP en France depuis les années 1970 », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 193 (3), p. 16-37.
- BEZES Philippe *et al.* (2011), Dossier-débat « New Public Management et professions dans l'État : au-delà des oppositions, quelles recompositions ? », *Sociologie du travail*, 53(3), p. 293-348.
- BEZES Philippe, DEMAZIÈRE Didier (2011), « Introduction. New Public Management et professions dans l'État : au-delà des oppositions, quelles recompositions ? », *Sociologie du travail*, 53(3), p. 293-305.
- BEZES Philippe, SINÉ Alexandre (2011), *Gouverner (par) les finances publiques*, Paris, Presses de Sciences Po.
- BILAND Émilie (2019), *Gouverner la vie privée*, Lyon, ENS-Éditions.
- BILAND Émilie, STEINMETZ Hélène (2017), "Are Judges Street-Level Bureaucrats? Evidence from French and Canadian Family Courts", *Law & Social Inquiry*, 42(2), p. 298-324.
- BILAND Émilie, GOLLAC Sibylle, RAFIN Nicolas, STEINMETZ Hélène (2017), « Ceci n'est pas un modèle. Le barème de pension alimentaire face à ses critiques (1999-2016) », congrès de l'AFSP, 10 juillet.
- BOLTANSKI Luc, CHIAPELLO Ève (1999), *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard.
- BONGRAND Philippe, LABORIER Pascale (2005), « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique », *Revue française de science politique*, p. 73-111.
- BONI-LE GOFF Isabel (2012), « « Trois mois pour faire la différence ». Usages et effets des instruments d'intervention dans le conseil en management auprès du secteur public », *Politiques et management public*, 29(1), p. 99-112.
- BÖRZEL Tanja A., RISSE Thomas (2012), "Western Europeanisation meets diffusion: Exploring new territory", *West European Politics*, 35, p. 192-207.
- BOUILLOUD Jean-Philippe (1994), « Introduction », dans BOUILLOUD Jean-Philippe, LECUYER Bernard-Pierre (dir.), *L'invention de la gestion. Histoire et pratiques*, Paris, L'Harmattan.
- BOURDIEU Pierre (1984), « Espace social et genèse des 'classes' », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 52-53, p. 3-14, dossier thématique « Le travail politique ».
- BOURDIEU Pierre (1986a), « La Force du droit : éléments pour une sociologie du champ juridique », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 64, p. 3-19.
- BOURDIEU Pierre (1986b), « L'illusion biographique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 62 (1), p. 69-72.
- BOURDIEU Pierre (1987), *Choses dites*, Paris, Les Éditions de Minuit.
- BOURDIEU Pierre (1997), *Méditations pascaliennes*, Paris, Seuil.
- BOURGEOIS Marine (2019), *Tris et sélections des populations dans le logement social. Une ethnographie comparée de trois villes françaises*, Paris, Dalloz.
- BOUSSAGUET Laurie (2008), *La pédophilie, problème public. France, Belgique, Angleterre*, Paris, Dalloz.
- BOUSSARD Valérie (2001), « Quand les règles s'incarnent. L'exemple des indicateurs prégnants », *Sociologie du travail*, octobre-décembre, 4, p. 533-551.
- BOUSSARD Valérie (2008), *Sociologie de la gestion. Les faiseurs de performance*, Belin, coll. "Perspectives sociologiques".

- BOUSSARD Valérie (2009), « Les consultants au cœur des interdépendances de l'espace de la gestion », *Cahiers internationaux de sociologie*, 1(126), p. 99-113.
- BOUSSARD Valérie, MAUGERI Salvatore (2003), *Du politique dans les organisations*, Paris, L'Harmattan.
- BOUSSARD Valérie, DEMAZIÈRE Didier, MILBURN Philip (2010), *L'injonction au professionnalisme. Analyses d'une dynamique plurielle*, Rennes, PUR.
- BOVAIRD Tony, LOEFFLER Elke (2009), *Understanding Public Management and Governance*, Abingdon, Routledge.
- BRAYNE Sarah (2017), « Big Data Surveillance: The Case of Policing », *American Sociological Review*, 82 (5), p. 977-1008.
- BRUEL Alain (2015), *Pratiques et évolutions de la justice des mineurs : aperçus de clinique judiciaire*, Toulouse, Éditions Erès.
- BROCK David M., HININGS Christopher R., POWELL Michael J. (eds.) (1999), *Restructuring the Professional Organisation*, London, Routledge.
- BRUNETIÈRE Jean-René (2006), « Les indicateurs de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : une occasion de débat démocratique ? », *Revue française d'administration publique*, numéro spécial Réformes budgétaires et réformes de l'Etat, 117, p. 95-112.
- BRUNETIÈRE Jean-René (2010), « Les objectifs et les indicateurs de la LOLF, quatre ans après », *Revue française d'administration publique*, 135, p. 477-495
- BRUNIER Sylvain (2018), « Une occasion à saisir », *SociologieS* [En ligne], Dossiers, Les professionnels de l'évaluation. Mise en visibilité d'un groupe professionnel, mis en ligne le 13 mars 2018, consulté le 12 juillet 2018 [<http://journals.openedition.org/sociologies/6670>].
- BRUNIN Laetitia (2014), « Les chiffres de la justice française à l'aune des critères européens d'efficacité », *Infostat Justice*, 131, p. 1-8.
- BRUNO Isabelle (2008), *A vos marques, prêts... cherchez ! La stratégie européenne de Lisbonne. Vers un marché de la recherche*, Editions du Croquant, coll. « Savoir/Agir ».
- BRUNO Isabelle, DIDIER Emmanuel (2013), *Benchmarking. L'État sous pression statistique*, Paris, La Découverte, coll. Zones.
- BRUNO Isabelle, DIDIER Emmanuel, PREVIEUX Julien (2014), *Statactivisme. Comment lutter avec les nombres*, Paris, Zones.
- BUISSON-FENET Hélène, PONS Xavier (2014), *School evaluation policies and educating States: trends in four European countries*, Bruxelles, Peter Lang.
- BURAWOY Michael (2015), « La domination est-elle si profonde ? Au-delà de Gramsci et Bourdieu », dans QUIJOUX Maxime (dir.) (2015), *Bourdieu et le travail*, Rennes, PUR, coll. « Le sens social », p. 341-364.
- CALLON Michel (1986), « Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *L'Année sociologique*, 36, p. 169-208.
- CAPPELLINA Bartolomeo (2017a), « Évaluer l'administration de la justice dans les pays européens. Une co-construction entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe », *Revue Française d'Administration Publique*, 161(1), p. 59-72.
- CAPPELLINA Bartolomeo (2017b), « Quantifier la qualité de la justice, entre droits de l'homme et modernisation », *Revue Française de Socio-Economie*, 19(2), p. 27-46.
- CAPPELLINA Bartolomeo (2018), *Quand la gestion s'empare de la justice. De la fabrique européenne aux tribunaux*, Thèse de science politique, IEP Bordeaux.
- CARESCHE Christophe, PANDRAUD Robert (2002), *Sur la création d'un Observatoire de la délinquance*, rapport au Premier ministre, Paris, La Documentation française.

- CARTER Neil, KLEIN Rudolf, DAY Patricia (1995), *How organisations measure success: use of performance indicators in government*, London, Routledge.
- CASPERSEN Joakim (2007), "Aspects of professionalism. Collective nursing-personalised teaching", in AILI Carola, NILSSON Lars-Erik, SVENSSON Lennart G., DENICOLO Pamela, *In Tension between Organization and Profession. Professionals in Nordic Public Service*, p. 114-131.
- CAVROIS Marie-Luce, DALLE Hubert et JEAN Jean-Paul (dir.), *La Qualité de la justice*, Paris, La Documentation française.
- CEPEJ (2016), *Efficacité et qualité de la justice*, Études de la Cepej, 23 [En ligne].
- CHAMPY Florent (2009), *La sociologie des professions*, Paris, PUF.
- CHELLE Elisa (2011), « Une politique de récompense dans la haute magistrature : le cas de la prime de rendement », *Droit et société*, 78, p. 407-427.
- CHELLE Elisa (2012), *Gouverner les pauvres. Politiques sociales et administration du mérite*, Rennes, PUR.
- CHEVALLIER Jacques (1996), « L'entrée en expertise ? » *Politix*, 9 (36), p. 33-50.
- CHEVALLIER Jacques (2010), « Les orientations nouvelles des politiques de réforme administrative en France », *Pyramides*, 19, dossier « Les réformes de l'administration vues d'en bas », p. 15-28.
- CHEVALLIER Jacques (2016), « La 'Modernisation de l'action publique' en question », *Revue française d'administration publique*, 158(2), p. 585-598.
- CHIAPELLO Ève, GILBERT Patrick (2013), *Sociologie des outils de gestion. Introduction à l'analyse sociale de l'instrumentation de gestion*, Paris, La Découverte.
- CHOQUET Luc-Henry, SAYN Isabelle (2000), « Droit de la Sécurité sociale et réalité de l'organisation : l'exemple de la branche famille », *Droit et Société*, n°44-45, p. 111-125.
- CHRISTENSEN Tom, LAEGREID Per (2002), « New Public Management Undermining Political Control? », in CHRISTENSEN Tom et LAEGREID Per (dir.), *New Public Management. The Transformation of Ideas and Practice*, Aldershot, Ashgate.
- CHRISTENSEN Tom, LAEGREID Per (2011), *The Ashgate Research Companion to New Public Management*, Burlington, VT, Ashgate.
- CHRISTIN Angèle (2008), *Comparutions immédiates. Enquête sur une pratique judiciaire*, Paris, La Découverte.
- CHRISTIN Angèle (2017), "Algorithms in Practice. Comparing Web Journalism and Criminal Justice", *Big Data & Society*, 4(2), p. 1-14.
- CLAVERIE-ROUSSET Charlotte (dir.) (2018), *Analyse économique du droit et matière pénale*, Paris, LexisNexis.
- COHEN Antonin, VAUCHEZ Antoine (2010), « Sociologie politique de l'Europe du droit », *Revue Française de Science Politique*, 60(2), p. 223-226.
- Collectif Onze (2013), *Au tribunal des couples. Enquêtes sur des affaires familiales*, Paris, Odile Jacob.
- COLLECTIF (2015), « Le management dans la pénalité : pénalité managériale ou management du système pénal », *Droit et société*, 90, p. 243-332.
- COLLECTIF (2017), « Les relations entre la police et la population », *Droit et Société*, dossier.]
- COMMAILLE Jacques (1994), *L'esprit sociologique des lois. Essai de sociologie politique du droit*, Paris, PUF, coll. « Droit, éthique, société ».
- COMMAILLE Jacques (1998), « La régulation des temporalités juridiques par le social et le politique », dans OST François, VAN HOECKE Mark (dir.), *Temps et droit : Time and Law*, Bruxelles, Bruylant, p. 317-337.
- COMMAILLE Jacques (2000), *Territoires de justice. Une sociologie politique de la carte judiciaire*, Paris, PUF.

- COMMAILLE Jacques (2015), *À quoi nous sert le droit ?*, Paris, LGDJ.
- COMMAILLE Jacques, DUMOULIN Laurence (2009), « Heurs et malheurs de la légalité dans les sociétés contemporaines. Une sociologie politique de la « judiciarisation » », *L'Année sociologique*, 59(1), p. 63-107.
- COMMAILLE Jacques, DUMOULIN Laurence, ROBERT Cécile (2000), *La juridicisation du politique. Leçons scientifiques*, Paris, LGDJ.
- COMMAILLE Jacques, SIMOULIN Vincent, THOEMMES Jens (2014), « Les temps de l'action publique entre accélération et hétérogénéité », *Temporalités*, 19, consulté le 5 mars 2018.
- CONTINI Francesco, LANZARA Giovan Francesco (2008), *ICT and Innovation in the Public Sector. European Studies in the Making of E-Government*, Palgrave Macmillan.
- COURPASSON David (1997), « Régulation et gouvernement des organisations. Pour une sociologie de l'action managériale », *Sociologie du travail*, 1, p. 39-61.
- COURPASSON David (2000), « Managerial strategies of domination: power in soft bureaucracies », *Organization Studies*, 21(1), p. 141-161.
- CRESPY Cécile, SIMOULIN Vincent (2016), « Le gouvernement à crédit. Tâtonnements des gouvernants, aveuglement des gouvernés ? », *L'Année Sociologique*, 2, p. 465-492.
- CRETIN Laurette (2014), « L'opinion des Français sur la justice », *Infostat justice*, 125, p. 1-8 (http://www.justice.gouv.fr/art_pix/1_infostat125_20140122.pdf).
- CROZIER Michel, FRIEDBERG Erhard (1992 [1977]), *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, coll. « Essais ».
- DAKOLIAS Maria, BUSCAGLIA Edgardo (1999), *Comparative International Study of Court Performance Indicators. A Descriptive and Analytical Account*, Washington DC, The World Bank, Legal Department.
- DALLARA Cristina, PIANA Daniela (2015), *Networking the Rule of Law. How Change Agents Reshape the Judicial Governance in the EU*, Farnham, Ashgate.
- DANET Jean (2010), *La justice pénale entre rituel et management*, Rennes, PUR.
- DANET Jean (2013) (dir.), *La réponse pénale. Dix ans de traitement des délits*, Rennes, PUR.
- DANET Jean, BRIZAIS Reynald, LORVELLEC Soizic (2013a), « La célérité de la réponse pénale », dans DANET Jean (dir.), *La réponse pénale*, Rennes, PUR, p. 255-296.
- DANET Jean, GRUNVALD Sylvie, SAAS Claire (2013b), « Traiter versus juger ? Quel rituel ? », dans DANET Jean (dir.), *La réponse pénale*, Rennes, PUR, p. 343-361.
- DANET Jean (2017), *Mouvements et mobilités d'un corps. Une étude des « transparences » au siège et au parquet (années 2015 et 2016)*, rapport pour le Conseil supérieur de la magistrature.
- DAY Patricia, KLEIN Rudolf (1987), *Accountabilities. Five Public Services*, Tavistock, Londres.
- DAY Patricia, KLEIN Rudolf (1990), *Inspecting the Inspectorates*, Joseph Rowntree Foundation, Londres.
- DELAGE Pauline (2017), *Violences conjugales. Du combat féministe à la cause publique*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. Académique.
- DELAUNAY Marine (2019), *Les violences entre partenaires intimes : de l'indignation politique et morale aux pratiques routinières des institutions pénales. Une comparaison entre la France et la Suède*, thèse, sociologie, Université de Bordeaux.
- DELPEUCH Thierry (2009), « Comprendre la circulation internationale des solutions d'action publique : panorama des *policy transfer studies* », *Critique internationale*, 43 (2), p. 153-165.
- DELPEUCH Thierry, VASSILEVA Margarita (2009), « Contribution à une sociologie politique des entrepreneurs internationaux de réformes judiciaires », *Année Sociologique*, 59 (2), p. 371-402.
- DELPEUCH Thierry, VIGOUR Cécile (2004), « Création et changements institutionnels », dans BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie et RAVINET Pauline, *Dictionnaire des Politiques Publiques*, Paris, Presses de Science Po, p. 47-67.

- DEMAILLY Lise (2008), *Politiques de la relation. Approche sociologique des métiers et activités professionnelles relationnelles*, Lille, Presses universitaires du Septentrion.
- DEMAZIÈRE Didier, GADÉA Charles (2009) (dir.), *Sociologie des groupes professionnels, Acquis récents et nouveaux défis*, Paris, La Découverte, p. 13-24.
- DEPRÉ Roger (2008), « Management et qualité de la justice : menaces et opportunités », in SCHOENAERS Frédéric, DUBOIS Christophe (dir.), *Regards croisés sur le nouveau management judiciaire*, Liège, Les Éditions de l'Université de Liège, p. 41-56.
- DESROSIÈRES Alain (1993), *La politique des grands nombres. Une histoire de la raison statistique*, Paris, La Découverte.
- DESROSIÈRES Alain (2003), « Comment fabriquer un espace de commune mesure : harmonisation des statistiques et réalisme de leurs usages », dans LALLEMENT Michel, SPURK Jan (dir.), *Stratégies de la comparaison internationale*, Paris, CNRS Éditions, p. 151-166.
- DESROSIÈRES Alain (2008a), *Pour une sociologie historique de la quantification*, Paris, Presse de l'École des mines.
- DESROSIÈRES Alain (2008b), *Gouverner par les nombres*, Paris, Presse de l'École des mines.
- DESROSIÈRES Alain (2014), *Prouver et gouverner. Une analyse politique des statistiques publiques*, Paris, La Découverte.
- DEZALAY Yves, BRYANT G. Garth (2002), *The Internationalization of Palace Wars*, Chicago, Chicago University Press.
- D'HAUTEVILLE Anne (2002), « Réflexions sur la remise en cause de la sanction pénale », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, p. 402-407.
- DI MAGGIO Paul J., POWELL Walter W. (1991), « The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields », in POWELL Walter W. et DI MAGGIO Paul J. (eds.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, University of Chicago Press, p. 63-84.
- DIDIER Emmanuel (2011), « « Compstat » à Paris : initiative et mise en responsabilité policière », *Champ pénal/Penal field*, Vol. VIII (en ligne).
- DIEU François (2008), *Sociologie de la gendarmerie*, Paris, L'Harmattan.
- DIEU François, LATOUR Xavier, VALLAR Christian (2017) (dir.), *Gendarmerie, service public, service au public*, Paris, Mare&Martin.
- DIVAY Sophie. (2018), « Les professionnels de l'évaluation. Mise en visibilité d'un groupe professionnel. Introduction du dossier », *SociologieS* [En ligne], Dossiers, Les professionnels de l'évaluation. Mise en visibilité d'un groupe professionnel, mis en ligne le 13 mars 2018, consulté le 12 juillet 2018. [<http://journals.openedition.org/sociologies/6744>].
- DJIAN Alain (2018), « Le raisonnement économique a-t-il sa place en matière de détection des infractions et de récolte des preuves ? », dans CLAVERIE-ROUSSET Charlotte (dir.), *Analyse économique du droit et matière pénale*, Paris, LexisNexis.
- DJOULDEM Mohamed, TELLIER Geneviève, DE VISSCHER Christian (dir.) (2014), *Les réformes des finances publiques. Enjeux politiques et gestionnaires*, Bruxelles, Larcier.
- DOLOWITZ David P., MARSH David (1996), "Who Learns What from Whom? A Review of the Policy Transfer Literature", *Political Studies*, 44, p. 343-357.
- DOLOWITZ David P., MARSH David (2000), "Learning from Abroad The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making", *Governance*, 13, p. 5-24.
- DOUILLET Anne-Cécile, MAILLARD Jacques de (2008), « Le magistrat, le maire et la sécurité publique : action publique partenariale et dynamiques professionnelles », *Revue française de sociologie*, 4, p. 793-818.

- DOUILLET Anne-Cécile, MAILLARD Jacques de, ZAGRODZKI Mathieu (2014), « Une centralisation renforcée par le chiffre : les effets contradictoires des indicateurs chiffrés dans la police nationale en France », *Politiques et management public*, 31(4), p. 421-442.
- DUBET François (2002), *Le Déclin de l'institution*, Paris, Seuil.
- DUBOIS Vincent (1999), *L'Etat au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Economica.
- DUDOUE François-Xavier, MERCIER Delphine, VION Antoine (2006), « Politiques internationales de normalisation », *Revue française de science politique*, 56(3), p. 367-392.
- DUFOUR Olivia (1999), « Le CNB ouvre la voie à la certification ISO 9000 », *Les petites affiches*, 30 avril, 86, p. 3.
- DUMOULIN Laurence, DELPEUCH Thierry (1997), « La justice : émergence d'une rhétorique de l'usager », dans WARIN Philippe (dir.), *Quelle modernisation des services publics ? Les usagers au cœur des réformes*, Paris, La Découverte, p. 103-129.
- DUMOULIN Laurence, LICOPPE Christian (2017), *Les audiences à distance. Genèse et institutionnalisation d'une innovation dans la justice*, Paris, LGDJ.
- DUMOULIN Laurence, SAURRUGER Sabine (2010), « Apports et limites des approches de transfert des politiques publiques (*policy transfer studies*) », *Critique internationale*, 48, p. 9-24.
- DUMOULIN Laurence, VIGOUR Cécile (2019), « 'On a soif d'idéal !' Des critiques à la hauteur des attentes des citoyens. Un éclairage à partir d'entretiens collectifs », dans AMRANI-MEKKI Soraya (dir.), *Et si on parlait du justiciable du XXIe siècle ?*, Paris, Dalloz, p. 29-81.
- DUNLOP Claire (2009), "Policy transfer as learning", *Policy studies*, 30(3), p. 289-311.
- DUPRÉ Catherine (2003), *Importing the Law in Post-Communist Transitions*, Oxford, Hart Publishing.
- DURAN Patrice (1999), *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ.
- DURAND Jean-Pierre (2004), *La chaîne invisible. Travailler aujourd'hui : flux tendu et servitude volontaire*, Paris, Le Seuil.
- DURAND Jean-Pierre, LE FLOCH Marie-Christine (2006), *La question du consentement au travail. De la servitude volontaire à l'implication contrainte*, Paris, L'Harmattan.
- EPSTEIN Renaud (2013), *La rénovation urbaine. Démolition-reconstruction de l'Etat*, Paris, Les Presses de Sciences Po.
- ERHENBERG Alain (1998), *La Fatigue d'être soi. Dépression et société*, Paris, Odile Jacob
- ESPELAND Wendy N., SAUDER Michael (2007), "Rankings and reactivity: How Public Measure creates Social Worlds", *American Journal of Sociology*, 113(1), p. 1-40.
- ESPELAND Wendy N., STEVENS Mitchell (1998), "Commensuration as a Social Process", *Annual Review of Sociology*, 24, p. 313-343.
- ESPELAND Wendy N., STEVENS Mitchell (2008), "A sociology of quantification", *European Journal of Sociology*, 49, p. 401-436.
- ETERNO John, SILVERMAN Eli (2012), *The Crime Numbers Game: Management by Manipulation*, New York, CRC Press.
- EUBANKS Virginia (2017), *Automating Inequalities. How high-tech tools profile, police and punish the poor*, New York, Saint Martin's Press.
- EVANS Tony (2011), "Professionals, managers and discretion: street-level bureaucracy", *British journal of social work*, 41, p. 368-386.
- EVETTS Julia (2002), "New Directions in State and International Professional Occupations: Discretionary Decision-making and Acquired Regulation », *Work, Employment and Society*, 16(2), p. 341-353.
- EVETTS Julia (2003), "The Sociological Analysis of Professionalism: Occupational Change in the Modern World », *International Sociology*, 18(2), p. 395-415.

- EVETTS Julia (2009), "New Professionalism and new public management: Changes, continuities and consequences", *Comparative Sociology*, 8, p. 247-266.
- FABRI Marco, JEAN Jean-Paul, LANGBROEK Philip, PAULIAT Hélène (2005), *L'administration de la justice en Europe et l'évaluation de sa qualité*, Paris, Montchrestien.
- FAULCONBRIDGE James R., MUZIO Daniel (2008), "Organizational professionalism in globalizing law firms", *Work, Employment & Society*, 22(1), p. 7-25.
- FAULCONBRIDGE James R., MUZIO Daniel (2012), "Professions in a globalizing world: Towards a transnational sociology of the professions", *International Sociology*, 27(1), p. 136-152.
- FERLIE Ewan, ASHBURNER Lynn, FITZGERALD Louise, PEETTIGREW Andrew (1996), *The New Public Management in Action*, Oxford, Oxford University Press.
- FICET Joël, DELVAUX David (2010), « La modernisation de la justice comme pédagogie du changement : le cas de l'intégration de « conseillers en gestion des ressources humaines » dans les juridictions belges », *Politiques et management public*, 27(2), p. 55-74.
- FORTIER Vincente (2002), « L'applicabilité de la norme ISO 9001 à l'activité judiciaire », dans CAVROIS M.-L., DALLE H., JEAN J.-P., *La Qualité de la Justice*, Paris, La Documentation française, p. 197-210.
- FOUCAULT Michel (1975), *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Paris, Gallimard.
- FORTIER Vincente (2002), « L'applicabilité de la norme ISO 9001 à l'activité judiciaire », in CAVROIS Marie-Luce, DALLE, Hubert, JEAN Jean-Paul, *La Qualité de la Justice*, Paris, La Documentation française, p. 197-210.
- FRAISSE Stéphane, ROBELET Magali, VINOT Didier (2003), « La qualité à l'hôpital : entre incantations managériales et traductions professionnelles », *Revue française de gestion*, 146(5), p. 155-166.
- FREIDSON Eliot (1984 [1970]), *La profession médicale*, Paris, Payot.
- FREIDSON Eliot (2001), *Professionalism. The Third Logic*, Chicago, Polity Press.
- FRIEDBERG Erhard (1993), *Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée*, Paris, Le Seuil.
- FRIEDBERG Erhard (1999), « L'entretien dans l'approche organisationnelle de l'action collective : les cas des universités et des politiques culturelles municipales », dans COHEN Samy(dir.), *L'art d'interviewer les dirigeants*, Paris, PUF, p. 85-106.
- GALETTO Manuela, MARGINSON Paul, SPIESER Catherine (2014), « Collective Bargaining and Reforms to Hospital Healthcare Provision: A Comparison of the UK, Italy and France », *European Journal of Industrial Relations*, 20(2), p. 131-147.
- GALLY Natacha (2018), « Entre *executive shift* et gouvernement à distance. La genèse des politiques « pour l'excellence » dans le secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche (2009-2012) », *Revue française de science politique*, 68 (4), p. 691-715.
- GARAPON Antoine (2001), *Bien juger. Essai sur le rituel judiciaire*, Paris, Odile Jacob.
- GARAPON Antoine (2010), *La Raison du moindre État : Le néo-libéralisme et la justice*, Paris, Odile Jacob.
- GARCIA Sandrine (2008), « L'expert et le profane. Qui est juge de la qualité universitaire ? », *Genèses*, 70(1), p. 66-87.
- GARCIA Sandrine (2009), « Réformes de Bologne et économicisation de l'enseignement supérieur », *Revue du MAUSS*, 33, p. 154-172.
- GAUTRON Virginie (2014a), « L'impact des préoccupations managériales sur l'administration locale de la justice pénale française », *Champ pénal / Penal Field*, XI, mis en ligne le 21 janvier 2014.

- GAUTRON Virginie (2014b), « La “barémisation” et la standardisation des réponses pénales saisies au travers d’une étude quantitative et qualitative de l’administration de la justice pénale », dans SAYN Isabelle (dir.), *Le droit mis en barèmes*, Paris, Dalloz.
- GAUTRON Virginie, VIGOUR Cécile (2019), « Les représentations sociales des peines en France. Une approche par entretiens collectifs », dans BERNARD Diane, LADD Kevin (dir.), *Les sens de la peine*, Bruxelles, Édition des Facultés Saint-Louis, p. 61-101.
- GÉRARD Philippe, OST François, VAN de KERCHOVE Michel (2000) (dir.), *L’accélération du temps juridique*, Bruxelles, Facultés universitaires Saint-Louis, coll. Droit.
- GERBET Jean-Louis (2005), « Démarche qualité et modernisation du service public de la justice. L’expérience d’un engagement réciproque magistrats-avocats », Colloque organisé par la Caisse des Dépôts « Professions juridiques et modernisation du service public de la Justice », 22 mars.
- GOULDNER A.W. (1957), “Cosmopolitans and locals. Towards an analysis of latent social roles”, *Administrative Science Quarterly*, 2, p. 281-306.
- GOUSSARD Lucie (2015), « La vulnérabilité au travail des cadres d’origine populaire », dans QUIJOUX Maxime, *Bourdieu et le travail*, Rennes, PUR, p. 307-322.
- GRELON André (2013), « Compte-rendu de BEVORT Antoine, JOBERT Annette, LALLEMENT Michel, MIAS Arnaud (2012), *Dictionnaire du travail*, Paris, PUF » *Travail et emploi*, 134, p. 91-93.
- GRUNVALD Sylvie (2013), « Les choix et schémas d’orientation », dans DANET Jean (dir.), *La réponse pénale*, Rennes, PUR, p. 83-112.
- GRUNVALD Sylvie, DANET Jean (2005), *La composition pénale. Une première évaluation*, Paris, L’Harmattan.
- HAENEL Hubert, ARTHUIS Jean (1991), *Justice sinistrée, démocratie en danger*, Paris, Economica.
- HALL Peter (1993), “Policy Paradigms, Social Learning, and the State: the case of economic policy making in Britain”, *Comparative politics*, 25(3), p. 275-296.
- HALL Peter, TAYLOR Rosemary (1997), « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue Française de Science Politique*, 47(3-4), p. 469-496.
- HALPERN Charlotte, LASCOUMES Pierre, LE GALÈS Patrick (2014) (dir.), *L’instrumentation de l’action publique. Controverses, résistance, effets*, Paris, Les Presses de Sciences Po, coll. « Gouvernances ».]
- HAMMER Michaël, CHAMPY James (1993), *Reengineering the Corporation. A manifesto for Business Revolution*, New York, Harper Business. [Trad. Fr, 2000, *Le Reengineering. Réinventer l’entreprise pour une amélioration spectaculaire de ses performances*, Paris, Dunod].
- HANOTEAU Claude, JEAN Jean-Paul (2002), « Préface », in CAVROIS Marie-Luce, DALLE Hubert et JEAN Jean-Paul (dir.), *La Qualité de la justice*, Paris, La Documentation française, p. 3-6.
- HARRISON Stephen, AHMAD Waqar I. (2000), “Medical Autonomy and the UK State 1975 to 2025”, *Sociology*, 34 (1), p. 129–146.
- HASSENTEUFEL Patrick (1997), *Les médecins face à l’État*, Paris, Presses de Sciences Po.
- HASSENTEUFEL Patrick (2012), « Expliquer la convergence par les acteurs : le gouvernement à distance de la protection maladie en Europe », séminaire général, Bordeaux, Centre Émile Durkheim, février.
- HASSENTEUFEL Patrick, MAILLARD Jacques de (2013), « Convergence, transferts et traduction. Les apports de la comparaison transnationale », *Gouvernement et action publique*, 3(3), p. 377-393.
- HASSENTEUFEL Patrick, GENIEYS William (2015), “The shaping of New State Elites: Healthcare Policymaking in France Since 1981”, *Comparative Politics*, 47(3), p. 280-295.

- HASTINGS-MARCHADIER Antoinette, VIGOUR Cécile (2013), « Les contraintes budgétaires de la justice pénale », *AJ Pénal*, 11, p. 414-422.
- HENRY Odile (1997), « La construction d'un monde à part. Processus de socialisation dans les grands cabinets de conseil », *Politix*, 39, p. 155-177.
- HENRY Odile, PIERRU Frédéric (2012), « Les consultants et la réforme des services publics », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 193, p. 4-15.
- HIBOU Béatrice (2012), *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*, Paris, La Découverte.
- HIRSCHMAN Albert O. (1970), *Exit, Voice and Loyalty*, Cambridge, University Press.
- HOOD Christopher (1991), "A Public Management for all Seasons?", *Public Administration Review*, 69(1), p. 3-19
- HOOD Christopher (1995), "The 'new public management' in the 1980s: Variations on a theme", *Accounting, Organizations and Society*, 20/2-3, p. 93-109.
- HOOD Christopher *et al.* (1999), *Regulation inside Government*, Oxford, Oxford University Press.
- HOOD Christopher, ROTHSTEIN Henry, BALDWIN Robert (eds.) (2001), *The Government of Risk. Understanding Risk Regulation Regimes*, Oxford, Oxford University Press.
- HOPWOOD Anthony, MILLER Peter (eds.) (1994), *Accounting as Social and Institutional Practice*, Cambridge, Cambridge Press.
- HUGUES Everett (1996), *Le regard sociologique. Essais choisis*, Textes rassemblés et présentés par Jean-Michel Chapoulie, Paris, Éditions EHESS.
- HUPE Peter, HILL Michael, BUFFAT Aurélien (2015), *Understanding Street-Level Bureaucracy*, Bristol, Bristol University Press.
- HUY Quy Nguyen (2001), "Time, temporal capability and planned change", *Academy of Management Review*, 26, p. 601-623.
- JAMES Oliver (2004), « The UK core executive's use of public service agreements as a tool of governance », *Public Administration*, 82 (2), p. 397-419.
- JANY-CATRICE Florence (2012), *La Performance totale. Nouvel esprit du capitalisme ?*, Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion.
- JEAN Jean-Paul (2008), *Le système pénal*, Paris, La Découverte, coll. « Repères ».
- JOBARD Fabien, MAILLARD Jacques de (2015), *Sociologie de la police. Politiques, organisations, réformes*, Paris, Armand Colin, coll. U.
- JOBERT Bruno (1994), *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan.
- JOHN Peter (2011), *Making Policy Work*, Londres, Routledge.
- JUVEN Pierre-André (2015), « Concurrence par comparaison et transformations quasi-marchandes. L'hôpital public aux prises avec la Tarification à l'activité », *Revue de la régulation*, 17, p. 1-4.
- JUVEN Pierre-André (2016), *Une santé qui compte ? Les coûts et les tarifs controversés de l'hôpital public*, Paris, PUF.
- KARPIK Lucien (1995), *Les avocats. Entre l'État, le public et le marché. XIII^e-XX^e siècles*, Paris, Gallimard.
- KARPIK Lucien (2000), « Avocats : renouveau et crise », *Justices*, 1, Dossier "Ce qui a changé dans la justice depuis 20 ans", p. 67-82.
- KINGDON John W. (1995), *Agenda, Alternatives and Public Policy*, Boston, Little Brown & Co.
- KIRKPATRICK Ian (2006), "Taking Stock of the New Managerialism in English Social Services", *Social work and society. International online journal*, 4(1), [<https://www.socwork.net/sws/article/view/173/564>].
- KIRKPATRICK Ian, MIKE Dent, JESPERSEN Peter Kragh (2011), "The contested terrain of hospital management", *Current Sociology*, 59 (4), p. 489-506.
- KUHLMANN Ellen, SAKS Mike (2008), *Rethinking Professional Governance. International Directions in Healthcare*, Bristol, Policy Press.

- KUTY Olgiard (1971), « Le 'cosmopolite' et le 'local' », *Sociologie du travail*, 13(3), p. 308-323.
- KWAK Arie Jan (2013), « Legal professionals under pressure: Legal professional ideology and new public management », in NOORDEGRAAF Mirko, STEIJN Bram (2013), *Professionals under pressure. The reconfiguration of professional work in changing public services*, Amsterdam, Amsterdam University Press, p. 91-108.
- LAILLIER Joël, TOPALOV Christian (2017), « Qui organise l'évaluation dans les sciences humaines et sociales en France ? Une approche par les profils de carrière », *Sociologie*, 8(2), p. 199-220.
- LANGER Maximo (2005), « The Rise of Managerial Judging in International Criminal Law », *The American Journal of Comparative Law*, 53 (4), p. 835-909.
- LARMINAT Xavier de (2014), « Chapitre 15. L'informatisation des services de probation. Une mise en abyme des réformes de modernisation », dans HALPERN Charlotte, LASCOUMES Pierre, LE GALÈS Patrick, *L'instrumentation de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 445-464.
- LASCOUMES Pierre (1990), « Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques », *L'Année Sociologique*, 40, p. 43-71.
- LASCOUMES Pierre (1996), « Rendre gouvernable : de la 'traduction' au 'transcodage'. L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique », in *La gouvernabilité*, Paris, PUF, coll. CURAPP, p. 325-338.
- LASCOUMES Pierre, LE GALÈS Patrick (2004) (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Science Po.
- LASCOUMES, Pierre, LE GALÈS Patrick (2010), *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin.
- LATOUB Bruno (2006), *Changer de société, refaire de la sociologie*, Paris, La Découverte.
- LAZERGES Christine (dir.) (2006), *Figures du parquet*, Paris, PUF, coll. « Les voies du droit ».
- LEBARON Frédéric (2015), « Injonction comptable et révolution culturelle à l'Université », *La Nouvelle Revue du travail*, 6, p. 1-15.
- LE BIANIC Thomas (2011), « Les bureaucraties professionnelles face à la nouvelle gestion publique : déclin ou nouveau souffle ? », *Sociologie du travail*, 53 (3), p. 305-313.
- LE BOURHIS Jean-Pierre, LASCOUMES Pierre (2014), « Les résistances aux instruments de gouvernement. Essai d'inventaire et de typologie des pratiques », dans HALPERN Charlotte, LASCOUMES Pierre, LE GALÈS Patrick, *L'instrumentation dans l'action publique. Controverses, résistances, effets*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. Gouvernances, p. 493-520.
- LE GALÈS Patrick, SCOTT Alan (2008), « Une révolution bureaucratique britannique ? Autonomie sans contrôle ou « freer markets, more rules » », *Revue française de sociologie*, 49 (2), p. 301-330.
- LE GOFF Jean-Pierre (1999), *La barbarie douce. La modernisation aveugle des entreprises et de l'école*, Paris, La Découverte.
- LE PEN Claude (1999), *Les Habits neufs d'Hippocrate. Du médecin artisan au médecin ingénieur*, Paris, Calmann-Lévy.
- LENOIR Audrey, GAUTRON Virginie (2014), « Les pratiques des parquets face à l'injonction politique de réduire le taux de classement sans suite », *Droit et société*, 88, p. 591-606.
- LENOIR Audrey, RETIÈRE Jean-Noël, TRÉMEAU Camille (2013), « La politique des nombres de la justice pénale », dans DANET Jean (coord.), *La réponse pénale. Dix ans de traitement des délits*, Rennes, PUR, p. 497-522.
- LICOPPE Christian, DUMOULIN Laurence (2007), « L'ouverture des procès à distance. Activité, performativité et technologie », *Réseaux*, 144(5), p. 103-140.
- LIKER Jeffrey (2004), *The Toyota Way*, New-York, McGraw-Hill.

- LINHART Danièle (2015), *La comédie humaine du travail. De la déshumanisation taylorienne à la sur-humanisation managériale*, Paris, Érès, coll. « Sociologie clinique ».
- LIPSKY Michael (2010 [1980]), *Street-level Bureaucracy: The Dilemmas of the Individual in Public Services*, Russel Sage Foundation.
- LODGE Martin (2005), "The Importance of Being Modern: International Benchmarking and National Regulatory Innovation", *Journal of European Public Policy*, 12 (4), p. 649-67.
- LORIOLE Marc (2012), *La construction du social. Souffrance, travail et catégorisation des usagers dans l'action publique*, Rennes, PUR, coll. « Le sens social ».
- LOUVEL Séverine (dir.) (2012), « L'évaluation de la recherche : pour une réouverture des controverses », *Quaderni*, 77.
- LOWI Theodore J. (1972), "Four systems of Policy, Politics and Choice", *Public Administration Review*, 32 (3), p. 298-310
- LUC Jean-Noël (dir.) (2010), *Soldats de la loi. La gendarmerie au XX^e siècle*, Paris, Presses de l'Université Paris-Sorbonne, coll. « Mondes contemporains ».
- MAHONEY James, THELEN Kathleen (2010), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*, Cambridge, Cambridge University Press.
- MAILLARD Jacques de (2007), « Les élus locaux face à l'épreuve de l'insécurité », dans BOURE Pierre, *La production de l'action publique dans l'exercice du métier politique*, Toulouse, Presses du Mirail, p. 115-135.
- MAILLARD Jacques de (2009), « Réformes des polices dans les pays occidentaux. Une perspective comparée », *Revue française de science politique* 59 (6), p. 1197-1230.
- MAILLARD Jacques de, LE GOFF Tanguy (2009), « La tolérance zéro en France », *Revue Française de science politique*, 59(4), p. 655-679.
- MAILLARD Jacques de, SAVAGE Steve (2017), « Les détectives dans la cage de fer néo-managériale ? Une analyse de deux polices anglaises », *Sociologie du travail*, 59(4).
- MAINAUD Thierry (2015), « Une justice pénale des mineurs adaptée à une délinquance particulière », *Infostat Justice*, 133, Février, [http://www.justice.gouv.fr/art_pix/stat_Infostat_%20133_%202015_%202001_%202022.pdf] (Page consultée le 13 mars 2018).
- MANNING Peter K. (2008), « Performance Rituals », *Policing: A Journal of Policy and Practice*, 3(2), p. 284-293.
- MARSHALL Didier (2008a), « L'impact de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) sur les juridictions », *Revue française d'administration publique*, 125(1), avril, p. 121-131.
- MARSHALL Didier (2008b), « Justice et LOLF : quelle compatibilité ? », *Revue Française de Finances Publiques*, 103, p. 25.
- MARSHALL Didier (2011), « Justice, LOLF et RGPP : des rendez-vous manqués ? », *Lettre de la Mission Recherche Droit et justice*, 36, mai, p. 10-11.
- MASSARDIER Gilles (1996), « Les savants les plus "demandés". Expertise, compétences et multipositionnalité. Le cas des géographes dans la politique d'aménagement du territoire », *Politix*, 9 (36), p. 163-180.
- MATTIJS Jan (2006), « Implications managériales de l'indépendance de la justice », *Pyramides* [En ligne], 11 | 2006, mis en ligne le 23 septembre 2011, consulté le 05 décembre 2014 [<http://pyramides.revues.org/311>].
- MAYNARD-MOODY Steven, MUSHENO Michael (2003), *Cops, Teachers, Counselors: Stories from the Front Lines of Public Service*, University of Michigan Press.
- MAZARS Michel (2007), *Les « violences urbaines » de l'automne 2005 vues du palais de justice. Étude de cas. Les procédures judiciaires engagées au tribunal de grande instance de Bobigny*, Paris, Centre d'analyse stratégique.

- MBONGO Pascal (dir.) (2009), *La qualité de la justice*, Strasbourg, éditions du Conseil de l'Europe.
- MCNULTY Terry, FERLIE Ewan (2002), *Reengineering Healthcare*, Oxford, Oxford University Press.
- MERCIER Delphine (2001), « Heurs et malheurs de la certification dans des Centres de Tri de La Poste », dans MAUGERI Salvatore, *Délits de gestion*, Paris, La Dispute.
- MEYER John W., ROWAN Brian (1991), « Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony », in DI MAGGIO Paul J. et POWELL Walter W. (eds.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, University of Chicago Press, p. 41-62.
- MIGNOT-GÉRARD Stéphanie (2019), « De la « bonne gestion » à la « performance ». Transformation des modes de pilotage étatique et recomposition du pouvoir des dirigeants universitaires de 1998 à 2011 », *Revue française d'administration publique*, 169(1), p. 69-87.
- MILBURN Philip, MOUHANNA Christian, PERROCHEAU Vanessa (2005), « Controverses et compromis dans la mise en place de la composition pénale », *Archives de politique criminelle*, 27/1, p. 151-165.
- MILBURN Philip, MOUHANNA Christian (2010), « Présentation », *Droit et société*, 74 (1), p. 7-16.
- MILLET Denys (2000), « Quarante ans de budget de la justice », *Justices*, 1, p. 133-146.
- MINTZBERG Henry (1993), *Structure in Five: Designing Effective Organizations*, New York, Prentice Hall.
- MOISDON Jean-Claude (2000), « 'Quelle est la valeur de ton point ISA ?' Nouveaux outils de gestion et de régulation dans le système hospitalier français », *Sociologie du travail*, 42, p. 31-49.
- MONJARDET Dominique (1996), *Ce que fait la police: sociologie de la force publique*, Paris, La découverte.
- MORRIS Timothy, LANCASTER Zoë (2005), "Translating Management Ideas", *Organization Studies*, 27, p. 207-233.
- MOUHANNA Christian (2015), « Le *New Public Management* et ses limites dans les politiques publiques de justice pénale. Le cas de l'exécution des peines en France », *Droit et société*, 90(2), p. 317-332.
- MOUHANNA Christian *et al.* (2016), « Indicators or Incentives? Some Thoughts on the Use of the Penal Response Rate for Measuring the Activity of Public Prosecutors' Offices in France (1999–2010) », in HONDEGHEM Annie, ROUSSEAUX Xavier, SCHOENAERS Frédéric (eds.), *Modernization of the Criminal Justice Chain and the Judicial System. New Insights on Trust, Cooperation and Human Capital. Ius Gentium: Comparative Perspectives on Law and Justice*, 50, Springer, p. 19-35.
- MOUHANNA Christian *et al.* (2017), *Vers une nouvelle justice ? Analyse de la mise en œuvre des dispositions de la loi du 15 août 2014 relative à la contrainte pénale et à la libération sous contrainte*, rapport pour la Mission de recherche « Droit et Justice », 222 p. (avec Jennifer Boiro, Jérôme Bossan, Hélène Colombet, Florence Fouvet, Alice Gaïa, Marc Antoine Julien, Laurence Leturmy, Yamina Meziani-Remichi, Vanessa Perrocheau, Hajer Rouidi, Cécile Vigour).
- MULLER Pierre (2000), « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue Française de Science Politique*, 50 (2), p. 189-208.
- MULLER Pierre (2005), « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue Française de science politique*, 55 (1), p. 155-187.
- MUSSELIN Christine (2005), « Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet ? », *Revue Française de Science Politique*, p. 51-71.

- MUSSELIN Christine (2009), « Profession, Market and Organization: How is academia Regulated ? », in ENDERS Jürgen, DE WEERT Egbert, *The Changing Face of Academic Life*, New York, Palgrave-Macmillan, p. 117-133.
- MUSSELIN Christine (2015), « La réforme comme opportunité professionnelle ? Autonomie des établissements et montée en puissance des cadres administratifs des universités », *Gouvernement et action publique*, 4(4), p. 127-151.
- MUSSELIN Christine (2017), *La grande course des universités*, Paris, Presses de Sciences Po.
- MUSSELIN Christine, PARADEISE Catherine (2002), « Le concept de qualité. Où en sommes-nous ? », *Sociologie du travail*, 44(2), p. 255-260.
- MUZIO Daniel, KIRKPATRICK Ian (2011), “Introduction. Professions and Organizations - a conceptual framework”, *Current Sociology*, 59(4), p. 389-405.
- NAY Olivier, SMITH Andy (2002), « Les intermédiaires en politique. Médiation et jeux d’institution », in NAY Olivier, SMITH Andy (dir.), *Le gouvernement du compromis : courtiers et généralistes dans l’action publique*, Paris, Economica, p. 1-21.
- NEWMAN Janet (2001), *Modernising Governance*, Sage, London.
- NEWMAN Janet, KUHLMANN Ellen (2007), “Consumers enter the political stage: the modernization of health care in Britain and Germany”, *Journal of European social policy*, 17(2), p. 99-111.
- NEWMAN Janet, VIDLER E. (2006), “Discriminating customers, responsible patients, empowered users: consumerism and the modernization of health care”, *Journal of Social Policy*, 35(2), p. 193-209.
- NEWMAN Janet (2013), « Professionals, power and the reform of public services », in NOORDEGRAAF Mirko, STEIJN Bram (2013), *Professionals under pressure. The reconfiguration of professional work in changing public services*, Amsterdam, Amsterdam University Press, p. 41-54.
- NOORDEGRAAF Mirko (2015), *Public management. Performance, professionalism and politics*, Londres, Palgrave.
- NOORDEGRAAF Mirko, STEIJN Bram (2013b), “Introduction”, in NOORDEGRAAF Mirko, STEIJN Bram (2013), *Professionals under pressure. The reconfiguration of professional work in changing public services*, Amsterdam, Amsterdam University Press.
- NORTH Douglass C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press.
- NOWOTNY Helga (1992), *Le temps à soi. Genèse et structuration d’un sentiment du temps*, Paris, Éditions de la maison des sciences de l’homme.
- OGIEN Albert (2013), *Désacraliser le chiffre dans l’évaluation du secteur public*, Versailles, Éditions Quae.
- OLIVER Nick, DELBRIDGE Rick, LOWE James (1996), “Lean production practices”, *British Journal of Management*, 7, p. 29-44.
- OSTERLIND Marie-Louise, DENICOLO Pamela, JOHANSSON Curt R. (2007), « Head teachers caught in the middle or on top of things? », in AILI Carola, NILSSON Lars-Erik, SVENSSON Lennart G., DENICOLO Pamela, *In Tension between Organization and Profession. Professionals in Nordic Public Service*, p. 137-152.
- PALIER Bruno (2005), « Ambiguous Agreement, Cumulative Change: French Social Policy in the 1990s », in STREECK Wolfgang, THELEN Kathleen (eds.), *Beyond Continuity, Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford, Oxford University Press, p. 127-144.
- PANSIER Frédéric-Jérôme (1993), « Le traitement direct du procureur Moinard à Bobigny », *Revue de science criminelle*, 1, p. 163-166.

- PARADEISE Catherine (2008), « Action publique et légitimité professionnelle. Quelques remarques liminaires », dans VION Antoine et LE BIANIC Thomas (dir.), *Action publique et légitimités professionnelles*, Paris, LGDJ, p. 289-296.
- PARADEISE Catherine (2010), « Professions et organisations, la concurrence des régulations. Le cas de la profession académique », *Les Dossiers des Sciences de l'Éducation*, 24, p. 53-69 (consulté le 09 juillet 2018 ; <http://journals.openedition.org/dse/910>).
- PARADEISE Catherine (2011), « La profession académique saisie par la nouvelle gestion publique », *Sociologie du travail*, 53(3), p. 313-321.
- PARADEISE Catherine, THOENIG Jean-Claude (2011), « Réformes et ordres universitaires locaux », dans FELOUZIS Georges, HANHART Siegfried, *Gouverner l'éducation par les nombres ? Usages, débats et controverses*, Bruxelles, De Boeck, p. 33-52.
- PARDI Tommaso (2007) "Redefining the Toyota Production System: the European side of the story", *New Technology, Work and Employment*, 22(1), p. 2-19.
- PAVONE Tommaso, KELEMEN Daniel R. (2018), « The political geography of legal integration : Visualizing Institutional Change in the European Union », *World Politics*, 70(3), p. 358-397.
- PELISSE Jérôme (2004), *À la recherche du temps gagné : sens et usages sociaux des règles autour des 35 heures*, Thèse de doctorat en sociologie, Université de Marne-la-Vallée.
- PERROCHEAU Vanessa (2010), « La composition pénale et la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité : quelles limites à l'omnipotence du parquet ? », *Droit et société*, 74, p. 55-71.
- PETERS Guy (2010), « Nouveau Management Public », dans BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline, *Dictionnaire des Politiques Publiques*, Paris, Les Presses de Sciences Po, p. 398-403.
- PIANA Daniela (2010), *Magistrati. Una professione al plurale*, Rome, Carocci Editore.
- PIERRU Frédéric (2007), *Hippocrate malade de ses réformes*, Bellecombe-en-Bauges, éditions du Croquant.
- PIERRU Frédéric (2012), « Le mandarin, le gestionnaire et le consultant. Le tournant néo-libéral de la politique hospitalière », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 194, p. 32-51.
- PIERRU Frédéric (2013), « Chapitre 8. Les mandarins à l'assaut de l'usine à soins. Bureaucratisation néolibérale de l'hôpital français et mobilisation de l'élite hospitalo-universitaire », dans HIBOU Béatrice, *La bureaucratiation néo-libérale*, p. 203-230.
- PILLON Jean-Marie (2017), *Pôle emploi. Gérer le chômage de masse*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, collection Res Publica.
- PINSON Gilles, SALA PALA Valérie (2007), « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? », *Revue française de science politique*, 57(5), p. 555-597.
- PISSALOUX Jean-Luc (2015), « Les inspections générales au sein de l'administration française : structures, fonctions et évolution », *Revue Française d'Administration Publique*, 155, p. 601-622.
- POLLITT Christopher, BOUCKAERT Geert 2009. *Continuity and change in public policy and management*. Edward Elgar, Cheltenham.
- POLLITT Christopher, BOUCKAERT Geert (2011), *Public Management Reforms. A comparative analysis. New Public Management, Governance and the Neo-Weberian State*, Oxford, Oxford University Press.
- POLLITT Christopher, BOUCKAERT Geert (2018)
- POLLITT Christopher, VAN THIEL Sandra, HOMBURG Vincent (2007), *New Public Management in Europe*, New York, Palgrave Macmillan.
- PONTE S., GIBBON P. (2005), "Quality standards, conventions and the governance of global value chains", *Economy and Society*, 34, p. 1-31

- PORTER Theodore (2017 [1995]), *La confiance dans les chiffres. La recherche de l'objectivité dans la science et dans la vie publique*, Paris, Les belles Lettres.
- POUPEAU François-Mathieu, GUÉRANGER David, CADIOU Stéphane. (2012), « Les consultants font-ils (de) la politique ? », *Politiques & management public*, 29(1), p. 9-19.
- POUPEAU François-Mathieu (2017), « Travailler le client pour « réussir » une mission. Ethnographie d'une expérience de conseil en stratégie », *Sociologie du travail* [En ligne], 59(4), Octobre-Décembre 2017, mis en ligne le 7 décembre 2017, consulté le 3 septembre 2019. [<http://journals.openedition.org/sdt/1392> ; DOI : 10.4000/sdt.1392]
- POWELL Walter, DI MAGGIO Paul J. (eds.) (1991), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, University of Chicago Press.
- POWER Michael (2005 [1999]), *La société de l'audit. L'obsession du contrôle*, Paris, La Découverte.
- PRZEWORSKI Adam, TEUNE Henry (1970), *The Logic of Social Comparative Inquiry*, New York, Wiley.
- PUDAL Romain (2016), *Retour de flammes, les pompiers, des héros fatigués ?*, Paris, La Découverte.
- PURENNE Anaïck, AUST Jérôme (2010), « Piloter la police par les indicateurs ? Effets et limites des instruments de mesure des performances », *Déviance et Société*, 34 (1), p. 7-28.
- QUIJOUX Maxime (dir.) (2015), *Bourdieu et le travail*, Rennes, PUR, coll. « Le sens social ».
- RAINE John W., WILLSON Michael J. (1997), "Beyond Managerialism in Criminal Justice", *The Howard Journal of Criminal Justice*, 36(1), p. 80-95.
- RAYNAUD Jean (1993) [2004], *Rapport sur l'évaluation de la situation de la France*, Paris, La Documentation Française.
- REAY Trish, HININGS C. R. (2009), « Managing the rivalry of competing institutional logics », *Organization Studies*, 30(6), p. 629-652.
- RENOUX Thierry, VIESSANT Céline (2007), « La LOLF et la justice », *Revue française de finances publiques*, 97, p. 87-98.
- RETIÈRE Jean-Noël (1994), « Être sapeur-pompier volontaire : du dévouement à la compétence », *Genèses*, 16, p. 94-113.
- REYNAUD Jean-Daniel (2004 [1993]), *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*, Paris, Armand Colin.
- RIOUFREYT Thibaut (2013), « Les passeurs de la 'Troisième Voie'. Intermédiaires et médiateurs dans la circulation transnationales des idées », *Critique internationale*, 59(2), p. 33-46.
- RØNNINGSTAD Chris (2017), "A Tale of Two Autonomies", *Professions and Professionalism*, 7(3), [<http://dx.doi.org/10.7577/pp.1836>].
- ROSA Hartmut (2010), *Accélération. Une critique sociale du temps*, Paris, La Découverte.
- ROTHMAYR-ALLISON Christine (2013), « Le droit et l'administration de la justice face aux instruments managériaux. Présentation du dossier 'Rationalisation juridique et rationalité managériale' », *Droit et société*, 84, p. 277-289.
- ROUSSEL Violaine (2002), *Affaires de juges. Les magistrats dans les scandales politiques en France*, Paris, La Découverte.
- ROUVROY Antoinette, STIEGLER Bernard (2015), « Le régime de vérité numérique. De la gouvernance algorithmique à un nouvel État de droit », *Socio*, 4, p. 113-140.
- ROYER Jean-Pierre (2001 [3^{ème} édition]), *Histoire de la justice en France : de la monarchie absolue à la République*, Paris, Presses Universitaires de France.
- SAAS Claire (2004), « De la composition pénale au plaider-coupable : le pouvoir de sanction du procureur de la République », *Revue de Science Criminelle et de droit comparé*, 4, p. 827-842.

- SAAS Claire, LORVELLEC Soizic, GAUTRON Virginie (2013), « Les sanctions pénales, une nouvelle distribution », dans DANET Jean (dir.), *La réponse pénale*, Rennes, PUR, p. 159-210.
- SAINT-MARTIN Denis (2000), *Building the New Managerialist State. Consultants and the Politics of Public Sector Reform in Comparative Perspective*, Oxford, Oxford University Press.
- SARFATI LARSON Magali (1977), *The Rise of professionalism. A sociological analysis*, Berkeley, University of California Press.
- SAYN Isabelle (dir.) (2014), *Le droit mis en barèmes*, Paris, Dalloz.
- SCHWARTZ Barry (1975), *Queuing and Waiting*, Chicago/London, University of Chicago Press.
- SEGRESTIN Denis (2004), *Les chantiers du manager*, Paris, Armand Colin, coll. Sociétales.
- SERVERIN Évelyne (2003), « Quelles mesures pour la justice ? », in CADIET Loïc, RICHER Laurent (dir.), *Réforme de l'État, réforme de la justice*, Paris, PUF.
- SHORE Cris, WRIGHT Susan (2000), “Coercive Accountability”, in STRATHERN Marilyn (ed.) *Audit Cultures: Anthropological Studies in Accountability, Ethics and the Academy*, London, Routledge, p. 57-89.
- SHEAFF R. *et al.* (2003), “A subtle governance: ‘soft’ medical leadership in English primary care”, *Sociology of Health & Illness*, 25(5), p. 408–428.
- SIBBALD Matthew *et al.* (2013), « Checklists improve experts’ diagnostic decisions », *Medical Education*, 47(3), p. 301-08.
- SIBLOT Yasmine (2006), *Faire valoir ses droits au quotidien : Les services publics dans les quartiers populaires*, Paris : Presses de Sciences Po.
- SINÉ Alexandre (2006), *L'ordre budgétaire. L'économie politique des dépenses de l'État*, Paris, Economica, coll. « Études politiques ».
- SINÉ Alexandre, LANNAUD Brice (2007), « La mesure de la performance de l'action publique », dans Conseil d'analyse économique, *Économie politique de la LOLF*, Paris, La Documentation française, coll. « Les rapports du Conseil d'analyse économique ».
- SINIGAGLIA Jérémy (2018), « ‘Mes enfants l’heure est grave : il va falloir faire des économies’. La faillibilité comme mode de gouvernement des universités », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 221-222 (1-2), p. 20-37.
- SKLANSKY David Alan (2011), *The Persistent Pull of Police Professionalism*, Washington, DC: Harvard Kennedy School Program in Criminal Justice Policy and Management.
- SPIRE Alexis (2008), *Accueillir ou reconduire. Enquête sur les guichets de l'immigration*, Paris, Raisons d’agir.
- SPIRE Alexis (2012), *Faibles et puissants face à l'impôt*, Paris, Raisons d’agir.
- STENGER Sébastien (2017), *Au cœur des cabinets d'audit et de conseil*, Paris, PUF.
- STONE Diane (2012), “Transfer and Translation of Policy”, *Policy Studies*, 33(6), p. 483-499.
- STONE Christopher, TRAVIS Jeremy (2011), “Towards a new professionalism in policing”, Harvard, Harvard Kennedy School Executive Session on Policing and Public Safety.
- STRAUSS Anselm (1992), *Miroirs et masques. Une introduction à l'interactionnisme*, Paris, Editions A.-M. Métailié.
- STREECK Wolfgang, THELEN Kathleen (2005), *Beyond Continuity*, Oxford: Oxford University Press.
- SUPIOT Alain (2015), *La gouvernance par les nombres*, Paris, Fayard.
- SVENSSON Lennart G. (2010), “Professions, organizations, collegiality and accountability”, in EVETTS Julia, SVENSSON Lennart G., *Sociology of professions. Continental and Anglo-saxon traditions*, Sweden, Daidalos, p. 145-166.
- SWEET Stone Alec (2004), *The judicial construction of Europe*, New York, Oxford University Press.

- TERSSAC Gilbert de (2012), « Autonomie et travail », dans BEVORT Antoine, JOBERT Annette, LALLEMENT Michel, MIAS Arnaud (s/d), *Dictionnaire du travail*, Paris, PUF, coll. Quadrige, p. 47-53.
- TERSSAC Gilbert de (2013), « De la sécurité affichée à la sécurité effective : l'invention de règles d'usage », *Annales des Mines - Gérer et comprendre*, 111(1), p. 25-35.
- TERSSAC Gilbert de, THOEMMES Jens, FLAUTRE Anne (2004), « Régulation politique et régulation d'usage dans le temps de travail », *Le travail humain*, 67(2), p. 135-154.
- THOMPSON James D. (1967), *Organizations in Action*, New York, McGraw-Hill.
- THONY Jean-François, CAMOUS Éric (2013), « Gel, saisie et confiscation des avoirs criminels : les nouveaux outils de la loi française », *Revue internationale de droit pénal*, 84(1), p. 205-216.
- TIMBART *et al.* (2002), *Le taux d'exécution des peines d'emprisonnement ferme*, rapport pour le ministère de la Justice.
- TUMMERS Lars, STIEJN Bram, BEKKERS Victor (2013), "Public professionals and policy alienation", in NOORDEGRAAF Mirko, STEIJN Bram (2013), *Professionals under pressure. The reconfiguration of professional work in changing public services*, Amsterdam, Amsterdam University Press, p. 125-144.
- TIMMERMANS Stefan, EPSTEIN Steven (2010), « A world of standards, but not a Standard World: Towards a Sociology of Standards and Standardization », *Annual Review of Sociology*, 36, p. 69-89.
- VAN DE KERCHOVE Michel (1998), « Accélération de la justice pénale et traitement en "temps réel" », dans OST François et VAN HOECKE Mark (dir.), *Temps et droit*, Bruxelles, Bruylant, p. 367-384.
- VAN DER VEEN Romke (2013), « A managerial assault on professionalism? Professionals in changing welfare states », in NOORDEGRAAF Mirko, STEIJN Bram (2013), *Professionals under pressure. The reconfiguration of professional work in changing public services*, Amsterdam, Amsterdam University Press, p. 73-90.
- VAREILLES-SOMMIERES Béatrice (de) (1998), « La qualité appliquée au juridique. La norme ISO 9001 appliquée aux services juridiques », *JCP*, EdE, 3.
- VAUCHEZ Antoine (2008), « Le chiffre dans le gouvernement de la justice », *Revue Française d'Administration Publique*, dossier « Une administration pour la justice », n° 125, p. 111-120.
- VAUCHEZ Antoine (2010), « The transnational politics of judicialization. Van Gend en Loos and the making of EU polity », *European Law Journal*, 16(1), p. 1-28.
- VAUCHEZ Antoine (2012), « Keeping the Dream Alive. The European Court of Justice and the Social Fabric of Integrationist Jurisprudence », *European Political Science Review*, p. 51-71.
- VAUCHEZ Antoine, WILLEMEZ Laurent (avec la collaboration d'Isabelle BOUCOBZA et de Stéphanie HENNETTE-VAUCHEZ) (2007), *La justice face à ses réformateurs (1980-2006)*, Paris, PUF, coll. "Droit et justice".
- VIENNOT Camille (2012), *Le procès pénal accéléré. Étude des transformations du jugement pénal*, Paris, Dalloz, Nouvelle Bibliothèque de Thèses, vol. 120.
- VEZINAT Nadège (2016), *Sociologie des groupes professionnels*, Paris, Armand Colin, coll. 128.
- VIGOUR Cécile (2005), *Sociologie politique comparée des réformes de la justice. Cas de la Belgique, de la France et de l'Italie*, École Normale Supérieure de Cachan, Thèse de doctorat en sociologie.
- VIGOUR Cécile (2006), « Justice : l'introduction d'une rationalité managériale comme euphémisation du politique », *Droit et société*, 63-64, p. 425-455.
- VIGOUR Cécile (2008), « Ethos et légitimité professionnels à l'épreuve d'une approche managériale », *Sociologie du travail*, 50(1), p. 71-90.

- VIGOUR Cécile (2011), *Temps judiciaires et logique gestionnaire. Tensions autour des instruments d'action et d'évaluation*, rapport de recherche pour la mission Droit et justice.
- VIGOUR Cécile (2014), "Veto Players and Interest Groups in Lawmaking", *Comparative Political Studies*, 47, p. 1891-1918.
- VIGOUR Cécile (2017), « Nouveau référentiel gestionnaire ou modèle de justice ? Les réformes belges menées depuis 2011 », *Pyramides* (revue belge d'administration publique), 29, p. 49-78.
- VIGOUR Cécile (2018), *Réformes de la justice en Europe. Entre politique et gestion*, Louvain-La-Neuve, De Boeck supérieur.
- VIGOUR Cécile, HASTINGS-MARCHADIER Antoinette (2013), « L'économie budgétaire de la justice pénale », dans DANET Jean (dir.), *La réponse pénale. Dix ans de traitement des délits*, Rennes, PUR, p. 401-468.
- VILLETTE Michel (2003), *Sociologie du conseil en management*, Paris, La Découverte.
- VINCENT Fanny (2019), *Travailler 12 heures par jour. L'hôpital public à l'heure gestionnaire*, Paris, Éditions du croquant.
- VINOKUR Annie (2004), « Public, privé... ou hybride ? L'effacement des frontières dans l'éducation », *Cahiers de la recherche sur l'éducation et les savoirs*, ARES, 3, p. 13-33
- WARIN Philippe (2009), « L'hégémonie des argentiers sur les politiques substantielles. L'exemple de la LOLF et de la RGPP en France », in KNOEPFEL (P.), *Réformes de politiques institutionnelles et action publique*, IDHEAP, Lausanne 2009, p. 31-50.
- WARIN Philippe (2016), *Le non-recours aux politiques sociales*, Grenoble, PUG.
- WARING Justin, CURRIE Graeme (2009), "Managing expert knowledge: Organizational challenges and managerial futures for the UK medical profession", *Organization Studies*, 30(7), p. 755-78.
- WEAVER Kent R. (1986), « The Politics of Blame Avoidance », *Journal of Public Policy*, 6 (4), p. 371-398.
- WEBER Max (2003 [1^{ère} éd. 1904-1905]), *L'Éthique protestante et l'esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard.
- WEBER Max (1959), « La vocation du savant », dans *Le savant et le politique*, Paris, Plon.
- WEBER Max (1965)
- WEBER Max (1972 [1922]), *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie (Studienausgabe)*, Tübingen, J.C.B. Mohr.
- WELLER Jean-Marc (1999), *L'Etat au guichet*, Paris, Desclée de Brouwer.
- WOMACK James P., JONES Daniel T., ROOS Daniel (1990), *The Machine that Changed the World*, New York, Rawson Associates.
- WOMACK James P., JONES Daniel T. (1996), *Lean thinking: Banish waste and create wealth in your corporation*, New York, Free Press.
- YVOREL Jean-Yves (2007), « Justiciables et contentieux civil et pénal », dans CHAUVAUD Frédéric (dir.), *L'histoire de la justice de la révolution à nos jours*, Rennes, PUR, p. 127-180.
- ZARIFIAN Philippe (2004), « Contrôle des engagements et productivité sociale », *Multitudes*, 17, été, p. 57-67.
- ZARKA Jean-Claude (2009), « L'évaluation : un pouvoir supposé savoir », *Cités*, 37(1), p. 113-123.
- ZUCKERMAN Adrian A. (1999), *Civil Justice in Crisis. Comparative Perspectives of Civil Procedures*, Oxford, Oxford University Press.

Rapports

Assemblée nationale (2000), *Rapport de M. Patrick Devedjian (commission des finances) sur le projet de loi de finances pour 2001*, justice, n°2585, annexe n°34.

Assemblée nationale (2011), *Rapport d'information pour la commission des lois*, n°3177, 16 février, présenté par Etienne Blanc.

Conseil d'État (1977), *La fonction de contrôle et la circulation de l'information*, rapport public.

Cour des comptes (2014), *Les frais de justice depuis 2011*, rapport à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale.

Cour des comptes (2016), *Mission Justice et comptes de commerce n° 909 et 912. Note d'analyse de l'exécution Budgétaire 2016*.

Club des Juristes, Commission Gouvernance de la justice, *Pour une administration au service de la justice*, mai 2012, 204 p.

DAËL S., JANAS M., BAKRY M.-R., *Rapport de la mission sur l'évaluation de la Carte judiciaire*, février 2013.

Inspection générale des Finances et Inspection générale de la Justice (2017), *Les dépenses de fonctionnement courant des juridictions*, rapport de revue de dépenses publiques.

Inspection générale des services judiciaires et contrôle général économique et financier (2015), *Les frais de justice*, rapport de revue de dépenses publiques.

Sénat (2005), *Rapport d'information fait au nom de la Commission des finances (...) sur les objectifs et les indicateurs de performance de la LOLF*, « *LOLF : culture des indicateurs ou culture de la performance* », Jean Arthuis, n° 220.

Sénat (2005), *Rapport d'information*, « *La mise en œuvre de la LOLF dans la justice judiciaire* », Roland du Luart pour la commission des finances, n° 478, 2004-2005.

Sénat (2006), *Rapport fait au nom de la Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur la mission « Justice » du projet de loi de finances pour 2007*, Roland du Luart, n°78, tome III, annexe 15, 2006-2007.

Sénat (2006), *Rapport d'information « Frais de justice : l'impératif d'une meilleure maîtrise »*, Roland du Luart, n 216, 2005-2006.

Sénat (2006), *Rapport d'information « La justice, de la gestion au management ? Former les magistrats et les greffiers en chef à la gestion »*, Roland du Luart, n° 4, 2006-2007.

Sénat (2008), *Rapport général fait au nom de la commission des finances relatif au projet de loi de finances 2009*, Roland du Luart, n°99, 2008-2009.

Sénat (2009), *Avis n° 106 sur le projet de loi de finances 2010 fait au nom de la commission des lois*, déposé par Y. Détraigne et S. Sutour.

Sénat (2012), *La réforme de la carte judiciaire : une occasion manquée*, Rapport d'information n° 662 (2011-2012), Commission des lois, rapport de N. Borvo Cohen-Seat et Yves Détraigne.

Annexes

Annexe 1 - Les enquêtes : contexte et démarche d'enquête

Ce mémoire original s'appuie sur les résultats de quatre enquêtes réalisées personnellement et qui, pour deux d'entre elles, s'insèrent dans un projet de recherche collectif plus large :

*un post-doctorat en 2007-2008 financé par le Conseil Régional d'Île-de-France sur la mise en œuvre de certifications ISO 9001 dans la justice entre 2005 et 2008 (Chancellerie, greffes et tribunaux de commerce). Réalisation d'une quinzaine d'entretiens et de 3 séquences d'observation d'une demi-journée.

*une recherche sur *Temps judiciaires et logique gestionnaire* financée par la mission de recherche Droit et Justice et menée sur la base d'observations (de séquences du travail en juridictions, 10 demi-journées, et d'audiences) et d'une cinquantaine d'entretiens semi-directifs réalisés principalement dans six juridictions - quatre TGI et deux cours - relevant de quatre cours d'appel (Vigour, 2011).

*une recherche collective et pluridisciplinaire sur la diversification des modes de réponses pénales dans cinq juridictions appartenant à trois cours d'appel, coordonnée par J. Danet, financée par l'Agence Nationale de la Recherche et à laquelle j'ai participé (Danet, 2013). L'étude quantitative de 7000 dossiers judiciaires entre 2000 et 2010 s'est accompagnée d'observations et d'une trentaine d'entretiens avec des magistrats, greffiers, professionnels des associations en charge des alternatives, etc. J'en ai réalisé personnellement une quinzaine d'autres, dont 12 avec A.Hastings, collègue spécialiste de droit public et des finances publiques.

*des enquêtes réalisées personnellement dans le cadre du projet ManaJustice en juridictions et à la Chancellerie²¹⁹. Dans ce cadre, j'ai mené en 2014 une vingtaine d'entretiens centrés sur la conception et la mise en œuvre du *lean* management dans la justice entre 2009 et 2012.

Dès que je le peux, je privilégie un accès aux juridictions « par le bas », par exemple quand je disposais d'un contact au greffe ou parmi les magistrats transmis lors d'entretiens précédents. Dans un second temps seulement, après avoir rencontré plusieurs magistrats et personnels de greffe, je sollicitais un entretien avec les chefs de juridiction et directeurs de greffe. (prov-D, G, J et I ; RP-B). A défaut, je contactais en premier les responsables de juridiction, qui me suggéraient d'autres contacts dans leur juridiction en fonction des thématiques que nous avons abordées - accès par le haut (prov-E et F). Dans plusieurs cas, j'ai mené ces deux stratégies simultanément (RP-A, prov-C et K) ; c'est dans ces juridictions que j'ai obtenu le plus d'entretiens, mais en partie suite à des concours de circonstances.

Les tableaux A1 et A2 présentent de manière synthétique les types et nombre d'acteurs rencontrés : dans chaque juridiction et dans les ministères pour le premier ; par catégorie professionnelle, niveau hiérarchique et genre pour le second.

²¹⁹ Les trois opérations collectives de recherche ont porté sur la réalisation d'entretiens collectifs et l'administration d'un questionnaire avec des citoyens ordinaires afin d'étudier leurs représentations de la justice, et la passation d'un questionnaire à destination des magistrats relativement à leurs carrières, leur conception de leur métier, des changements qu'il connaît depuis une dizaine, des effets des réformes et nouveaux outils gestionnaires sur leurs pratiques professionnelles (barèmes, visio-conférence en audience, contraintes budgétaires).

Tableau A1 - Les entretiens et observations réalisés pour cette recherche

<p>Dans chacune des juridictions étudiées de manière systématique (sauf à prov-D, à prov-K et à prov-F) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - le président du tribunal - le procureur - le directeur des greffes <p>et des observations d'audience (tribunal correctionnel, juge de la liberté et de la détention...).</p>	
<p>Dans le tribunal situé en région parisienne (RP-A, 13 entretiens et 3 observations, 2010-11) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les deux procureurs adjoints - une juge des enfants, présidente de la chambre - un juge d'application des peines en milieu ouvert et semi-fermé - deux greffières en chef - deux greffières et deux adjointes administratives (trois séquences d'observation du travail et de discussion sur son contenu précis, au bureau d'ordre et dans un autre bureau rattaché au greffe pénal) 	<p>Dans le tribunal et la cour d'appel (Prov-C, 14 entretiens et 2 observations, 2010-11) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - un juge d'application des peines en milieu fermé et semi-ouvert (longues peines) - un juge aux affaires familiales - une juge placée ayant exercé des fonctions au parquet pénal et civil dans des petits, moyens et grands TGI de province, et qui exerce alors en instance à Prov-H. - deux secrétaires administratives en charge de la gestion des budgets (une observation) - la régisseuse (une observation) <p>Et au niveau de la Cour :</p> <ul style="list-style-type: none"> - le procureur général - le premier président - la directrice des greffes - le président de la Chambre civile - le directeur administratif régional
<p>Dans le tribunal, situé dans l'ouest de la France (Prov-E, 12 entretiens et 3 observations, 2009-12) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - une greffière en chef, en charge notamment des frais de justice - des greffières et adjointes administratives (deux observations du travail au bureau d'ordre-audiencement) - l'adjoint administratif qui gère le courrier adressé au parquet pénal (une observation) <p>Ainsi qu'à la cour :</p> <ul style="list-style-type: none"> - la procureure générale - le premier président - le directeur administratif régional 	<p>A la cour d'un grand tribunal de l'Ouest de la France (prov-K, 11 entretiens, 2010-14) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - le premier président - la magistrate secrétaire générale du premier président - les procureurs généraux qui se sont succédés - la directrice des greffes - le directeur administratif régional - un magistrat d'une Chambre familiale - un magistrat de la Chambre d'application des peines - deux greffières des Chambres de la famille <p>Ainsi que :</p> <ul style="list-style-type: none"> - le contrôleur budgétaire régional
<p>A la cour F (8 entretiens et trois observations, 2014) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - le directeur des greffes - l'ancienne directrice du service administratif régional - le magistrat qui avait supervisé la mise en œuvre du <i>lean</i> management, président d'une chambre. - Un magistrat président d'une autre chambre - Une greffière et un greffier relevant de services différents (deux observations). 	<p>Dans un grand tribunal de l'Ouest de la France (Prov-J, 2010-12) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - un substitut du procureur en charge des affaires civiles <p>Par les collègues dans le projet ANR EVAJP (10) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Procureur adjoint - Vice-présidente (cas) - 5 magistrats du parquet, dont 3 femmes (cas) - 2 juges d'instruction (cas) - 1 juge d'application des peines - femmes (cas)

<p>Au TGI :</p> <ul style="list-style-type: none"> - La directrice du greffe - La régisseuse (observation). 	<p>Ainsi que :</p> <ul style="list-style-type: none"> - le contrôleur budgétaire régional de cette ville.
<p>Dans un tribunal et sa cour d'appel du sud de la France (Prov-D, 2010-11) :</p> <p>Au TGI :</p> <ul style="list-style-type: none"> - la première vice-présidente et responsable du pôle famille, juge - la greffière en chef du pôle famille - la greffière en chef de certains services du parquet (bureau d'ordre, audience) <p>A la Cour :</p> <ul style="list-style-type: none"> - le premier président - la directrice des greffes - un juge de la liberté et de la détention, ancien président de la Chambre sociale 	<p>Dans la juridiction Prov-G (2010) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - une juge des enfants, syndiquée à l'USM - un substitut du procureur <p>Dans un petit TGI de l'Est de la France (Prov-I, 2010) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - un juge aux affaires familiales <p>Un coordonnateur de plateforme interdirectionnelle.</p> <p>Dans trois juridictions de Paris et de la région parisienne (2008-11) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - une directrice de greffe et son adjointe d'un grand tribunal - un juge aux affaires familiales d'un autre grand tribunal (RP-B) - une greffière en chef d'un petit tribunal de région parisienne.
<p>À la Chancellerie (2007-14) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Secrétaire général - Contrôleur budgétaire ministériel - A la Direction des services judiciaires (7) : <ul style="list-style-type: none"> °Magistrate directrice °Magistrate sous-directrice de la Performance et des Méthodes °Magistrate responsable du bureau de la performance °Magistrat ancien chargé de projet <i>lean</i> DSJ °Magistrate responsable de la cellule VIA-justice °Inspecteur du budget en charge du bureau du budget. °Greffière en charge du bureau des frais de justice. - A la direction des affaires civiles et du Sceau (9) : <ul style="list-style-type: none"> °Directeur et sa chef de cabinet °Magistrate responsable et 2 fonctionnaires du Bureau des officiers publics ministériels °Responsable et 3 fonctionnaires du bureau du Sceau. <p>Trois magistrats rencontrés ont fait partie de l'inspection générale ; plusieurs ont occupé des postes de responsabilités à la Direction des services judiciaires.</p>	<p>Au ministère / à la direction du budget</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fonctionnaire en charge de la justice. <p>A la DGME / SG MAP :</p> <ul style="list-style-type: none"> - deux directeurs de projet - deux chargés de projet qui s'occupent du <i>lean</i> management. <p>5 consultants intervenus lors de la mise en œuvre des certifications ISO 9001 et du <i>lean</i> management (dont 3 SGMAP).</p> <p>Au greffe d'un grand tribunal de commerce (2007-08) : l'un des quatre greffiers, le responsable Qualité, la chargée de communication et plusieurs agents.</p>

Tableau A2 - Types d'acteurs rencontrés

En juridictions de la justice judiciaire (70)	En ministères (36)
8 chefs de cour , dont 3 femmes et 3 au parquet (procureurs généraux, premiers présidents, secrétaire générale)	Ministère ou direction du Budget (incluant leurs représentants en ministères et en région, 9, dont 2 femmes) : *1 fonctionnaire en charge de la justice *4 à la DGME / SG MAP *contrôleur budgétaire ministériel * 2 contrôleurs budgétaires régionaux
9 chefs de juridiction et adjoints , dont 2 femmes et 5 au parquet	Ministère de la justice (19, dont 14 femmes) : *DSJ (6 - dont directrice, sous-directrice et chef de bureau, 2 responsables de projet lean et VIA-justice, chargé des frais de justice) *Inspection Générale (3) *Secrétariat général (1) *Direction des Affaires civiles et du Sceau (9)
16 autres magistrats du siège , dont 5 femmes (dont 6 chefs de service ou présidents de chambre)	Greffe d'un tribunal de commerce (6) *un greffier
5 autres magistrats du parquet (dont chefs de service)	*le responsable Qualité *la chargée de communication
12 directrices de greffe ou greffières en chef , dont 1 homme	*Plusieurs membres du personnel à différents niveaux de responsabilité
4 directeurs des Services Administratifs Régionaux, dont 1 femme 1 coordinateur de plateforme interdirectionnelle	2 consultants
15 autres personnels de greffe	

NB : tous les entretiens réalisés par des collègues n'ont pas été mentionnés ici.

Tableau A3 - Types de poursuites et de classements (2001-2016)²²⁰

	2001			2008			2016		
	Nombre	Pourcentages	Pourcentage / réponses pénales ²²¹	Nombre	Pourcentages	% réponses pénales	Nombre	Pourcentages	% réponses pénales
Affaires traitées	4 938 989			4 726 539					
Affaires non poursuivables	3 611 141			3 226 128					
Premières orientations des affaires poursuivables	1 327 848	100		1 500 411	100		1 367 166	100	
Poursuites	621 866	47	70	668 946	45	52	595 592	43,5	
Devant le tribunal correctionnel	371 640	28	41,6	530 760	35,4		496 872	36,3	
Dont comparution immédiate	31 213	2	3,5 (<)	44 617	3		49 220	3,6	
Dont CRPC	N'existe pas	-	-	56 326	4	4,5	87 733	6,4	7,5
Dont ordonnances pénales		-	-	136 124	9	10,5	158 870	11,6	13,5
Devant le juge d'instruction	36 398	3		23 409			16 946		
Devant le juge des enfants	56 974	4		56 505			48 599		
Devant le tribunal de police	156 854	12		58 272			33 175		
Compositions pénales	1 511	0	0	67 230	4	5,5	67 998	5	6
Procédures alternatives aux poursuites	269 996	20	30	544 715	36	42,5	512 146	37,5	43,5
Classements sans suite	434 475	33		219 520	15		191 430	14	

Source : chiffres clés 2017 (calculs personnels)

²²⁰ Afin d'alléger la présentation, l'année 2006 n'est pas incluse dans le tableau.²²¹ Les réponses pénales sont constituées des poursuites, des compositions pénales et des procédures alternatives aux poursuites.

Annexe 3 - Grille des classements sans suite

NOMENCLATURE DES MOTIFS DE CLASSEMENT SANS SUITE

Parquet de

Numéro de parquet

Date de la décision

<ul style="list-style-type: none"> ● Absence d'infraction <ul style="list-style-type: none"> 11 <input type="checkbox"/> absence d'infraction ● Infraction insuffisamment caractérisée <ul style="list-style-type: none"> 21 <input type="checkbox"/> infraction insuffisamment caractérisée ● Motifs juridiques <ul style="list-style-type: none"> 31 <input type="checkbox"/> extinction action publique/retrait de plainte (injure et diffamation, atteinte à la vie privée) 32 <input type="checkbox"/> extinction action publique/ammistie 33 <input type="checkbox"/> extinction action publique/transaction 34 <input type="checkbox"/> autres cas extinction action publique (décès, prescription, abrogation loi pénale, chose jugée) 35 <input type="checkbox"/> immunité 36 <input type="checkbox"/> irrégularité de la procédure 37 <input type="checkbox"/> irresponsabilité de l'auteur (irresponsabilité pour trouble psychique, légitime défense, contrainte et force majeure) ● Poursuite inopportune <ul style="list-style-type: none"> 41 <input type="checkbox"/> recherches infructueuses 42 <input type="checkbox"/> désistement plaignant 43 <input type="checkbox"/> état mental déficient 44 <input type="checkbox"/> carence plaignant 45 <input type="checkbox"/> comportement de la victime 46 <input type="checkbox"/> victime désintéressée d'office 47 <input type="checkbox"/> régularisation d'office 48 <input type="checkbox"/> préjudice ou trouble peu important causé par l'infraction 	<ul style="list-style-type: none"> ● Procédures alternatives mises en œuvre par parquet <ul style="list-style-type: none"> 51 <input type="checkbox"/> réparation/mineur 52 <input type="checkbox"/> médiation 53 <input type="checkbox"/> injonction thérapeutique 54 <input type="checkbox"/> plaignant désintéressé sur demande du parquet 55 <input type="checkbox"/> régularisation sur demande du parquet 56 <input type="checkbox"/> rappel à la loi/avertissement 57 <input type="checkbox"/> orientation structure sanitaire, sociale ou professionnelle sur demande du parquet ● Procédures alternatives mises en œuvre par d'autres autorités <ul style="list-style-type: none"> 61 <input type="checkbox"/> autres poursuites ou sanctions de nature non pénale ● Auteur inconnu <ul style="list-style-type: none"> 71 <input type="checkbox"/> auteur inconnu
---	--

Source : CARESCHE Christophe, PANDRAUD Robert (2002), *Sur la création d'un Observatoire de la délinquance*, rapport au Premier ministre, Paris, La Documentation française, p. 92.

Annexe 4 - Documentation concernant le *lean* management dans la justice

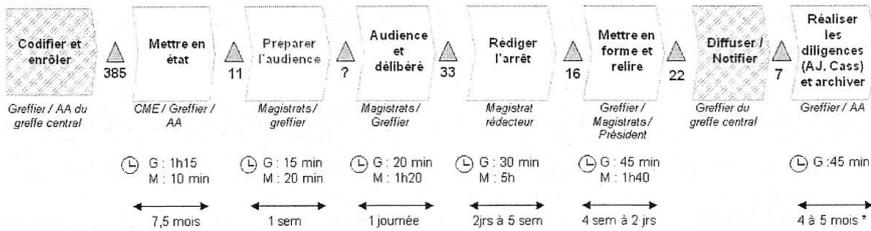
Graphique 10 - Cartographie des processus et minutage des temps d'exécution

Cartographie de la chaîne de valeur – Lean Justice
Procédure d'appel des affaires civiles d'une chambre civile

Données globales

- 545 dossiers en cours de traitement à fin 2009
- 13,9 mois en moyenne de durée de traitement en 2009
- 604 affaires sorties en 2009 (50/mois)
- 3,5 Magistrats

Total stock : 474



Légende

- ⌚ G = Temps d'exécution mis par le greffe pour traiter un dossier
- ⌚ M = Temps d'exécution mis par le magistrat pour traiter un dossier
- ↔ Temps d'attente d'un dossier d'une étape à l'autre

Graphiques 11 et 12 - Les « 7 sources de pertes de temps » et les priorités

Analyse de la valeur ajoutée – Lean Justice Procédure d'appel des affaires civiles d'une chambre civile

7 sources de perte de temps		Exemples généraux	Exemples observés dans les juridictions
1	Transport inutile	Déplacement inutile de dossiers ou de matières	Transport de dossiers d'un bureau à l'autre et vice-versa pour des raisons de proximité géographique, sans réelle nécessité.
2	Opération inutile	Exécution multiple d'une même opération sous des formes différentes	Exécution de la même opération sous des formes différentes (papier, informatique, etc.)
3	Stock	Stock de dossiers quel que soit leur état d'avancement	Accumulation de dossiers en attente de traitement, sans suivi régulier.
4	Mouvements inutiles	Mouvement qui pourrait être évité – tout ou partiellement – ou qui est source de fatigue excessive	Exécution de tâches répétitives qui pourraient être automatisées.
5	Attente	Temps sans action des acteurs	Attente pour les premiers du matin ou la fin de la journée.
6	Création de défauts	Réalisation d'une tâche sans atteindre le niveau de qualité nécessaires, ce qui nécessitera de recommencer le travail	Erreurs de saisie ou de calcul nécessitant des corrections.
7	Surproduction	Réalisation d'une tâche trop en avance par rapport à la capacité du processus suivant	Travail effectué avant que le processus suivant ne soit prêt à le recevoir.

les Ateliers de la performance opérationnelle de l'École de la modernisation de l'État

Version du 18 - 02 - 2011



Analyse de la valeur ajoutée – Lean Justice Processus générique de traitement des prestations générales et déléguées

5 activités prioritaires ou je pense qu'il est important de passer plus de temps	Solutions / actions concrètes	5 activités ou je pense que la valeur ajoutée n'est pas en ligne avec le temps consacrés actuellement	Solutions / actions concrètes
Priorité 1 Analyse et suivi des rejets et de leur incidence financière	• Mettre en place un outil de suivi des rejets afin de pouvoir produire des analyses plus approfondies (notamment au niveau des régulations importantes)	Priorité 1 Production de statistiques	• Création d'outils de pilotage simplifiés • Outils Excel automatisés • Test du tableau de bord de Toulouse
Priorité 2 Informations des agents	• Expérimenter les points quotidiens permettant de diffuser des informations tous les jours	Priorité 2 Validation des délégations de signature	• Voir les plafonds de délégation (décidés par la direction de la Caf) afin d'éliminer une étape dans le circuit de validation
Priorité 3 Suivi qualitatif du travail des TC	• Mise en place d'outils de pilotage sur la qualité de travail des TC (EFFICAF / QUALICAF ou autre)	Priorité 3 Vérification des listes	• Simplifier les listes reçues par une action en amont au niveau du Pôle Animation réseau ; prévoir des listes par agence avec une analyse préalable • Vérifier la pertinence de certaines listes et les supprimer si peu pertinentes
		Priorité 4 Supervision d'un nombre limité de dossiers GED	• Faire traiter la supervision des dossiers GED par un secrétaire • Prévoir une nouvelle organisation en amont chez Dynapost ?
		Priorité 5 Répartition des plans de vérification par les cadres - vérificateurs	• Simplifier le travail quotidien des cadres vérificateurs au niveau de la répartition des plans de vérification grâce à la mise en place d'outils.

les Ateliers de la performance opérationnelle de l'École de la modernisation de l'État

Version du 18 - 02 - 2011



Graphique 13 - Les leviers d'amélioration identifiés

Leviers d'amélioration – Lean Justice Procédure d'appel des affaires civiles d'une chambre civile

Leviers	N	Actions	Principaux gains escomptés
D Renforcer le pilotage des chambres	D1	Définir et mettre en place des tableaux de bord opérationnels et communs aux chambres (management visuel) et une animation régulière au sein des chambres	Sécurisation de la réduction du délai de traitement
	D2	Adapter le délai du délibéré	
	D3	Adapter un nombre de dossiers cible par audience intégrant l'évolution du taux de renvoi et fixer une fréquence d'audiences par magistrat	
	D4	Ajuster le type d'audiences (collégiale, bi-rapporteurs, conseiller rapporteur)	
E Renforcer le pilotage de la Cour d'Appel	E1	Définir et mettre en place un tableau de bord opérationnel au niveau de la Cour d'Appel	
	E2	Adapter la capacité des chambres (nombre de magistrats par chambre) et la charge (type de contentieux) à une fréquence semestrielle, voire trimestrielle	