



Synthèse

**Temps judiciaire et logique gestionnaire.
Tensions autour des instruments d'action et de mesure**

Cécile VIGOUR
Chargée de recherche Cnrs
Centre Emile Durkheim (Sciences Po Bordeaux)

Décembre 2011

Le présent document constitue la synthèse du rapport scientifique d'une recherche financée par le GIP Mission de recherche Droit & Justice. Son contenu n'engage que la responsabilité de ses auteurs. Toute reproduction, même partielle, est subordonnée à l'accord de la Mission.

Problématique et objectifs de la recherche

Les préoccupations anciennes relatives à la célérité de la justice se trouvent requalifiées par des exigences plus contemporaines, liées aux droits de l'homme, aux transformations du rapport au temps dans les sociétés modernes et aux recompositions de l'Etat.

Au-delà des spécificités dans la manière dont l'institution judiciaire et les professionnels du droit appréhendent le temps, une réflexion sur le temps nécessite d'inclure une analyse du rapport au temps dans la société d'une part, et dans les réformes de l'Etat d'autre part. Les structures temporelles de la société et le rythme de vie influencent en effet fortement les exigences de ces derniers vis-à-vis des services publics en général et de la justice en particulier. L'accélération sociale¹ revêt trois dimensions perceptibles dans les changements contemporains de l'institution judiciaire : l'accélération technique ; celle des changements des structures sociales, visible dans la « contraction du présent », dans la transformation des horizons temporels passés et futurs, et la modification des pratiques et des identités ; l'accélération du rythme de vie et de travail qui se manifeste objectivement par le fait de faire plus de choses en moins de temps et subjectivement par un sentiment de manque de temps. Or les institutions sont désormais elles-aussi happées par l'accélération sociale.

L'institution judiciaire est dans le même temps percutée par une logique gestionnaire. S'intéressant à l'organisation de la production plutôt qu'à la production elle-même, elle se caractérise par une plus grande sensibilisation aux notions de coûts et d'efficacité, au-delà de la recherche de « qualité »². L'introduction d'une approche managériale au sein de l'institution judiciaire entraîne des changements au niveau institutionnel (la conception de la justice comme un service public transforme le statut de cette dernière), sur le plan organisationnel (par l'emploi de politiques, d'instruments et de procédures similaires à d'autres secteurs d'action publique) et en matière de professionnalisation, avec la valorisation de compétences autres que les connaissances juridiques qui contribuent à modifier les fondements des éthos et de la légitimité professionnels des magistrats, greffiers et avocats en particulier.

Dans une conjoncture où la légitimité et l'efficacité de l'Etat sont contestées, les réformes de l'Etat³ marquent la volonté d'améliorer les performances des services publics à un moindre coût. La dimension temporelle est présente dans les trois dimensions que revêt le managérialisme⁴. L'accent sur la productivité traduit le souci d'optimiser les flux de dossiers.

¹ ROSA Hartmut (2010), *Accélération. Une critique sociale du temps*, Paris, La Découverte.

² Souci manifesté par différentes publications réunissant praticiens et universitaires : FABRI Marco, LANGBROEK Philip M. (2000), *The Challenge of Change for Judicial Systems (Developing a Public Administration Perspective)*, Amsterdam, IAS et IOS Press ; CAVROIS Marie-Luce, DALLE Hubert, JEAN Jean-Paul (dir.) (2002), *La Qualité de la Justice*, Paris, La Documentation française, coll. « Perspectives sur la justice » ; 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.

³ BEZES Philippe (2009), *Réinventer l'Etat. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF, coll. Le Lien social.

⁴ RAINE John W., WILSON Michael J. (1997), "Beyond Managerialism in Criminal Justice", *The Howard Journal of Criminal Justice*, 36, 1, p. 80-95.

L'efficience, qui consiste dans la meilleure utilisation des ressources disponibles, manifeste la volonté de rationaliser l'organisation et les moyens, tout en maintenant un niveau de qualité au moins égal. Rendre correctement la justice, ce n'est plus seulement rendre une décision juridiquement satisfaisante, mais le faire dans des délais raisonnables. Le consumérisme marquerait quant à lui la « définition du système [judiciaire] comme une industrie de service concernée par sa clientèle plutôt que comme un appareil constitutionnel de régulation publique »⁵. Etudier simultanément les rapports au temps, la question des coûts et les interrogations relatives à la « qualité » de la justice se révèle indispensable, car les cadres généraux de réformes de l'Etat – la Loi organique relative aux lois de finances mise en œuvre à partir de 2006 (LOLF) et surtout la Révision générale des politiques publiques (RGPP) depuis 2007 – affichent la double exigence de renforcer la qualité des services rendus et de réduire les dépenses publiques. Or l'arbitrage entre les critères de temps, de coût et de qualité ne se fait pas toujours au profit d'une accélération des procédures et conduit parfois à des contradictions. Ce sont précisément la manière dont l'articulation entre ces exigences se décline sur le terrain, les façons dont les professionnels appréhendent ces redéfinitions et le vivent au quotidien qui ont été étudiées.

La recherche porte sur les transformations dans les rapports au temps différenciés des professionnels du droit (magistrats et fonctionnaires de justice principalement, ponctuellement pour les avocats), les effets propres de l'introduction d'une approche gestionnaire sur la manière d'appréhender les temps judiciaires et les moyens de les réduire. Analysant les dispositifs d'action et d'évaluation qui sont concrètement développés dans les juridictions, au niveau des cours d'appel, par la Chancellerie ou par d'autres institutions ministérielles, l'enquête en étudie les conséquences sur les modes d'organisation du travail, les pratiques et les identités professionnelles, ainsi que sur la manière dont la justice est rendue.

Au croisement de la sociologie de la justice et de l'action publique, l'entrée par les instruments d'action publique

La recherche s'inscrit dans une perspective de sociologie de la justice et de l'action publique, intégrant dimensions professionnelle et organisationnelle. L'un des enjeux est d'articuler analyse des instruments⁶ et des acteurs mobilisés – professionnels du droit dotés de statuts divers (magistrats du siège, du parquet ou fonctionnaires de justice travaillant en juridiction, au sein des Services Administratifs Régionaux ou à la Chancellerie), cabinets de conseil et acteurs politiques.

Le choix a été fait d'étudier les instruments d'action et d'évaluation dans leur diversité et leur complexité, en les considérant à la fois comme des dispositifs techniques et dans leur dimension politique (Lascoumes et Le Galès, 2004). Il s'agissait de préciser la dimension performative qui leur est attachée, en s'interrogeant sur la nature et la portée de leurs

⁵ KAMINSKI Dan (2002), « Troubles de la pénalité et ordre managérial », *Recherches sociologiques*, 1, p. 87-108.

⁶ Les instruments sont « un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur » (LASCOUMES Pierre, LE GALES Patrick (2004), *Gouverner par les instruments*, Presses de la FNSP, p. 13).

prescriptions. Quels sont les effets propres de l'instrumentation, par laquelle les exigences en matière de réduction des délais s'expriment ? Certains instruments favorisent-ils l'autonomie des professionnels qui les mettent en œuvre, tandis que d'autres assurent plus fermement leur contrôle ? Dans quelle mesure les outils budgétaires modifient-ils des pratiques qui ne relèvent pas seulement de la gestion ? Au contraire, quels infléchissements les pratiques et les identités professionnelles imposent-elles aux instruments ? Comment de nouveaux dispositifs sont-ils adoptés, grâce à qui, à quel prix ? Contribuent-ils à l'émergence de nouveaux rôles professionnels ?

Terrains et méthodologie

L'enquête, qui s'appuie sur des observations et près d'une cinquantaine d'entretiens, s'est déclinée aux niveaux micro (perceptions, pratiques et expériences d'innovations des magistrats et fonctionnaires de justice en juridictions, mise en œuvre de démarches qualité en leur sein) et méso (impact des logiciels de suivi des performances, de la LOLF et de la RGPP), en insistant sur les dynamiques d'innovation et les instruments mis en place aux échelons locaux et national. Cette recherche s'est efforcée d'éviter deux écueils auxquels la littérature sur le changement est confrontée⁷ : s'en tenir aux discours et aux intentions des réformateurs, adopter un registre dénonciateur. Pour cette raison, le choix a été fait de développer des enquêtes empiriques approfondies sur des dispositifs concrets, d'étudier les pratiques et les stratégies des différents acteurs parties prenantes à l'égard des temps judiciaires, tout en examinant les enjeux politiques de tels changements. L'enquête, qui a porté de manière systématique sur quatre tribunaux de grande instance et deux cours d'appel, de manière plus ponctuelle sur d'autres juridictions, s'est attachée à mettre en évidence la diversité et la multiplicité des pratiques individuelles et collectives visant à réduire les délais, avant de s'intéresser de manière plus approfondie à certaines d'entre elles.

Principales conclusions

La prégnance croissante des préoccupations en termes de célérité, de coût et de qualité transforme les pratiques, la rationalité classique de la justice, en modifiant l'ethos des professionnels qui y participent, les fondements de leur légitimité, ainsi que le sens qu'ils confèrent à leur activité. Le développement de l'instrumentation, qui repose sur l'informatique et les nouvelles technologies de la communication, sur différentes démarches d'« optimisation des processus » et de l'organisation du travail, et sur des indicateurs statistiques, sont vecteurs de nouvelles normes professionnelles et organisationnelles. Compte tenu de la pression liée à l'augmentation de la charge de travail, à l'exigence de réactivité et à la médiatisation accrue, il en résulte une fragilisation des identités judiciaires – à l'exception des chefs de juridiction dont la fonction a été renforcée jusqu'à présent.

⁷ SEGRESTIN Denis (2004), *Les chantiers du manager*, Paris, Armand Colin, coll. Sociétales.

a. Une sensibilisation indéniable aux délais qui transforment les professions et les identités

Pour réduire les délais dans l'institution judiciaire, trois principales solutions sont identifiées depuis plusieurs décennies : améliorer l'organisation et les méthodes de travail, augmenter les moyens ou recentrer les missions de la justice. Depuis les années 1990, la première option est privilégiée afin de dégager de nouveaux moyens et marges d'action. Dans les juridictions, l'objectif 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 ce contexte, la principale préoccupation qui oriente l'activité porte sur une meilleure régulation des flux tout autant que sur les délais.

Des transformations en profondeur de leur métier sont particulièrement visibles chez les magistrats du Parquet. Trois dynamiques conjointes caractérisent le rapport au temps des magistrats du parquet : la restructuration de l'activité autour du traitement en temps réel, la diversification des modes de poursuite et des réponses alternatives, et la sous-traitance d'une partie de leur travail à des délégués du procureur ou à des associations qui mettent en œuvre les alternatives aux poursuites. Ces changements répondent à la nécessité perçue par les chefs de juridiction, notamment les procureurs, d'adapter les modes de poursuite et la politique pénale aux contraintes organisationnelles de la juridiction (greffe et siège compris) et à l'exigence politique de réponses pénales systématiques et rapides. Ceci les conduit d'une part à favoriser le traitement en temps réel plutôt qu'« en temps irréel » comme l'indique avec humour un procureur ; d'autre part, à privilégier les procédures dont le Parquet maîtrise le plus possible le déroulement et le calendrier par rapport à celles qui impliquent le siège. Ceci contribue à expliquer notamment le succès de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC). Les modes d'organisation de l'activité comme les principes de fonctionnement se trouvent ainsi profondément renouvelés. Le développement des alternatives aux poursuites a permis d'augmenter fortement le taux de réponse pénale, surtout concernant les infractions mineures, et de répondre ainsi aux injonctions liées à la politique dite de « tolérance zéro ». Mais cette dynamique comporte un effet pervers : les flux croissants entraînent le parquet dans une spirale de l'accélération au détriment de l'autonomie de ses décisions⁸.

La volonté de poursuivre le moindre auteur dont l'identité est connue, quelle que soit la gravité des faits, est débattue, car elle peut conduire dans la pratique à donner la priorité au traitement de faits mineurs (de par leur gravité et les dommages qu'ils représentent) par rapport à des délits qui exigent des enquêtes plus approfondies et donc aussi plus longues. Mais, plus encore que la gestion des délais, les contraintes financières pèsent beaucoup plus lourdement sur leur activité, dans la mesure où elles influencent directement la recherche ou non de la vérité, *via* la réalisation ou non d'enquêtes. Contrairement à ce qui avait été affirmé par la Chancellerie et le ministère du Budget, la volonté de maîtrise de certains postes

⁸ MILBURN Philip, MOUHANNA Christian (2010), « Présentation [du dossier sur les transformations du parquet] », *Droit et société*, 74/1, p. 7-16.

budgétaires (notamment celui des frais de justice) a un impact sur les prescriptions ; elle pourrait aussi en avoir sur les jugements (par exemple, en matière de recouvrement de l'aide juridictionnelle, *via* la condamnation aux dépens).

Les changements sont plus différenciés pour les magistrats du siège, selon leur spécialité. On observe de nettes différences entre celles où le temps contraint (par des durées légales) structure fortement l'activité (comme pour le juge de la liberté et de la détention concernant le contentieux lié à la rétention administrative ; dans une moindre mesure, pour les référés) et les autres contentieux, où la temporalité judiciaire est principalement définie par le rythme des audiences et le nombre d'affaires retenues pour chacune d'elles. Mais les mutations qui affectent le métier exercé par les magistrats du parquet ont un impact sur leurs collègues du siège – que ce soit par l'introduction d'une pression temporelle plus forte (dans le cadre des comparutions immédiates notamment) ou par la multiplication des procédures dans lesquelles le parquet prend une décision, qui est ensuite validée ou non par un juge (comme la CRPC qui connaît un fort développement).

Le greffe, qui est confronté à un sous-effectif marqué, ressent particulièrement durement la nécessité de gérer les flux, de manière à éviter l'accumulation de stocks et de retard. En même temps, cette pénurie de personnel contraint fortement son organisation et la capacité à modifier celle-ci. Pourtant, sa mission s'est étoffée avec la part croissante qu'occupe la production de statistiques. Fonctionnaires et magistrats ont davantage conscience du fait que l'institution judiciaire est une organisation, c'est-à-dire une collectivité structurée dont l'action est définie par les interdépendances entre professionnels impliqués dans le processus de production.

b. Une instrumentation croissante : outils de standardisation des décisions et analyse des processus

Une caractéristique majeure du tournant gestionnaire réside dans l'instrumentation. Car l'incitation au changement passe par l'implantation d'instruments d'action nouveaux et de statuts très divers, élaborés au niveau local ou national, par des acteurs étatiques ou privés, qui pour une majorité d'entre eux étaient étrangers à la justice au milieu des années 1990 : de nouveaux dispositifs de suivi de l'activité et des dépenses (logiciels, infocentres, etc.) aux procédures télématiques (enregistrement électronique et transferts des pièces entre les tribunaux, les services enquêteurs et les avocats *via* l'intranet), en passant par la visioconférence (procès dans lesquels la situation de coprésence des acteurs est remplacée par la retransmission du son et de l'image), les démarches qualité (validées ou non par une certification, mais qui s'appuient sur une analyse de l'organisation du travail), des audits ou encore le renforcement des dispositifs d'évaluation (personnelle ou collective, par des collègues ou des personnes extérieures, lors d'audiences, sur la base de jugements, etc.). Selon les cas, ces dispositifs visent à réduire les délais, les coûts ou à renforcer les contrôles internes et externes sur l'activité des magistrats.

Au cours des quinze dernières années, le recours à de multiples outils « d'aide à la décision » – trames de jugement, barèmes, recueil interne de jurisprudence, etc. –, qui

favorisent une standardisation des décisions et des processus, a sensiblement modifié le travail des magistrats et fonctionnaires, ainsi que la répartition du travail entre ces deux groupes professionnels, tout en contribuant à une accélération du traitement des dossiers. En revanche, ces techniques n'ont pas des effets sur les seuls aspects formels – administratifs ou gestionnaires ; elles ont aussi un impact sur la dimension juridictionnelle du travail du magistrat.

Comme il est difficile de mesurer l'efficacité dans le secteur public non marchand, l'évaluation des activités implique soit de formaliser et d'« optimiser » le processus de production d'une décision ; soit de concevoir des indicateurs périphériques déclinant de manière empirique les différentes composantes de l'efficience et de la qualité. Le management par les processus relève d'une approche globale et transversale d'une organisation. Deux types d'expériences ont été mis en œuvre dans certains tribunaux : des démarches qualité de type ISO 9001 et l'approche *lean*. Elles s'appuient sur une double dynamique de conversion à un nouveau système de valeurs (orientés autour du management de la qualité et vers la satisfaction des clients internes et externes) et, dans le cas des normes ISO, d'établissement d'instruments de mesure (indicateurs, enquêtes de satisfaction, etc.). Leur pertinence *a priori* pour l'institution judiciaire réside dans la prise en compte des interdépendances fortes entre les différentes parties prenantes des procès, non seulement magistrats et fonctionnaires, mais également avocats, services enquêteurs, etc. Témoignant d'une gestion plus serrée des temps productifs et improductifs, elles tendent également vers une définition pragmatique et située des délais.

Le référentiel ISO 9001 vise à améliorer la qualité de l'organisation interne, de manière à rendre plus rationnelle et cohérente la gestion d'un dossier, à maîtriser les délais et à minimiser les erreurs. L'analyse des expériences du greffe du Tribunal de Commerce de Paris et de deux bureaux de la Chancellerie montre que 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 certains cas, elle apparaît en partie comme une stratégie d'évitement des sanctions, parfois dans une perspective de validation des changements mis en œuvre antérieurement. De plus, les normes restent largement définies en interne, bien qu'elles le soient en fonction de critères exogènes (normes ISO). En outre, si l'on observe des changements plutôt à la marge dans l'organisation du travail, la mise en œuvre d'une démarche qualité constitue un vecteur de changements par l'instrumentation qui l'accompagne (mise en place d'indicateurs qui permettent de définir des engagements en matière de délai ou de nombre d'erreurs, et surtout d'établir les responsabilités de chacun), par l'intériorisation de nouveaux critères d'action et surtout par la formation, en situation, des responsables à l'accompagnement du changement : le consultant joue un rôle majeur comme coach dans la transmission personnalisée et en contexte de compétences, de savoir-faire, d'outils et de principes d'action managériaux dans un univers traditionnellement structuré par les normes juridiques.

L'approche *lean* se focalise sur les pertes de temps et les temps morts qui ponctuent le traitement d'un dossier, afin d'« optimiser » l'organisation à moyen constant. Le caractère « pragmatique et participatif » de la démarche, ainsi que la prise en compte de la valeur

différenciée que revêtent les différentes temporalités judiciaires, selon les moments de la procédure, sont censés faciliter la réappropriation des changements. Conçue dans le cadre d'un partenariat entre le Ministère de la justice (la direction des services judiciaires et le secrétariat général) et la Direction Générale de la Modernisation de l'Etat, cette démarche est en cours de généralisation en matière d'affaires familiales au niveau de la cour d'appel et du principal TGI qui en dépend. L'intervention des consultants, qui introduit un regard extérieur, celui du « candide », et un tiers intermédiaire et « médiateur », suscite des « conflits de juridiction professionnelle »⁹ avec les professionnels du droit qui, par l'expérience et à l'aide de formation, se sont spécialisés en gestion. Occasion de préciser le champ d'action des consultants, ces discordances témoignent de la difficulté concrète de tracer une frontière entre ce qui relève de l'organisationnel et du juridictionnel. Reconnaisant l'apport des techniques de management, certains magistrats et directeurs de greffe préféreraient que des professionnels de la justice soient formés à ces méthodes, pour réaliser de tels audits en interne. Au-delà des dispositifs managériaux formalisés, il est intéressant de souligner la multiplicité des expériences de « démarche qualité » menées en juridiction, à l'initiative des acteurs et sans que celle-ci relève d'une approche nécessairement labellisée comme telle, qui reposent sur une réflexion collective sur la pertinence des organisations associant magistrats et fonctionnaires de justice.

Enfin, les formations au management, principalement destinées aux chefs de cour et de juridiction, et directeurs de greffe, donnent du sens à ces transformations et confortent la fonction de manager qui leur est attribuée. La production de nouvelles normes et incitations à agir, les changements dans les modes de régulation et de légitimation de leur activité, la modification des attentes à leur égard et de l'idée qu'ils se font de leur métier conduisent progressivement les professionnels du droit non seulement à modifier leurs pratiques et l'organisation de leur travail, mais affectent aussi leur identité professionnelle, qui en retour influencent la manière dont ils appréhendent leur activité.

c. Les limites actuelles du gouvernement de la justice par les chiffres

La systématisation du gouvernement de la justice par le chiffre est manifeste aux niveaux local et national. L'activité de suivi de l'activité judiciaire par les chefs de juridiction et les directeurs des greffes, grâce à l'élaboration d'indicateurs *ad hoc* qui permettent de suivre plus précisément l'évolution des flux et des stocks, et d'ajuster la politique pénale et l'activité des différents services, est désormais centrale dans leur fonction. Elle se répercute en amont sur l'ensemble des magistrats et fonctionnaires de justice, qui font un bilan hebdomadaire ou mensuel assez exhaustif de leurs activités. Ce contrôle et le renforcement de la productivité pèsent davantage aux fonctionnaires qu'aux magistrats, même si ces derniers sont assez sensibles à la nécessité d'accompagner les indicateurs quantitatifs par une évaluation de la qualité afin d'éviter les comportements à effets pervers, conduisant à privilégier le nombre et les rendements au détriment de l'étude approfondie des dossiers, de l'individualisation et de la motivation de la décision.

⁹ ABBOTT Andrew (1988), *The System of Professions. An Essay on the Division of Expert Labor*, Chicago: University of Chicago Press.

Au niveau national, l'insistance sur la « commensurabilité », c'est-à-dire la capacité à mesurer l'activité, s'accompagne d'efforts pour rendre comparables les données d'une juridiction à l'autre. C'est le principe même du *benchmarking* qui est « autant un outil de description qu'un nouveau type de gouvernement qui s'exerce sur des acteurs [considérés comme] responsables de leurs performances »¹⁰. Cette logique est à l'œuvre non seulement dans les analyses et conclusions tirées par la Chancellerie des comparaisons entre juridictions proches à la fois géographiquement et par leur taille, mais elle est aussi de plus en plus présente en juridictions, où les chefs de juridictions procèdent assez systématiquement à de telles comparaisons. Elle est surtout controversée quant au couplage qui est fait entre les performances mesurées et l'allocation des moyens, en raison des biais manifestes dans la construction même de ces indicateurs, du fait de l'insuffisance des normes nationales définissant les modalités de décompte.

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 » depuis leur conception, qui ne serait qu'amplifié par les infocentres de la Chancellerie du type de Pharos¹¹. Deux effets pervers sont particulièrement à craindre : d'une part, la tentation peut être grande d'améliorer les chiffres plutôt que le service rendu aux justiciables ; d'autre part, le déséquilibre risque de s'accroître entre les juridictions dont les performances sont jugées supérieures à la moyenne par la Chancellerie et qui bénéficient de l'octroi de moyens supplémentaires, et les juridictions en difficulté qui se trouvent pénalisées davantage par le retrait de moyens, au motif que leur productivité devrait être supérieure. Ces deux effets tendent à se renforcer, dans la mesure où les juridictions les mieux dotées (relativement) sont aussi celles où l'activité de suivi statistique peut être la plus complète et le temps de réflexion dédié aux modalités de comptage plus important. Un tel accroissement des inégalités, perçu comme injuste du fait des incohérences repérées dans la production des statistiques, suscite découragement et démotivation, avec le risque avéré d'inciter au départ magistrats et fonctionnaires vers des juridictions où les dotations en personnels rendent la situation moins critique et la charge de travail plus supportable – ce qui augmente le *turnover* et le contingent de personnels moins expérimentés dans les premières.

d. Les efforts de maîtrise des dépenses et leurs effets

Depuis près de 30 ans, la croissance du budget de la justice est allée de pair avec celle des missions qui lui sont attribuées et avec la hausse de l'activité. Depuis 2007, les contraintes

¹⁰ BRUNO Isabelle et al. (2009), présentation du séminaire « *Benchmarking* : histoire et usages d'un dispositif de gouvernement par les nombres » (cf. <http://www.meshs.fr/page.php?r=36&id=288&lang=fr>)

¹¹ Pharos regroupe notamment les statistiques sur les activités civiles et pénales des juridictions, ainsi que des informations sur le territoire de celles-ci.

budgétaires se renforcent dans les juridictions en raison de l'arrivée tardive et fragmentée des crédits. La relative « maîtrise » des frais de justice témoigne du renouveau des instruments et de l'intériorisation des contraintes budgétaires par les magistrats, bien que de manière différenciée selon leur spécialisation. Mais cette rationalisation comporte des limites en raison de l'incompressibilité de certains de ces frais et des risques induits par les restrictions sur les investigations. La nouvelle régulation budgétaire mise en place dans le cadre de la LOLF à partir de 2006, qui s'est caractérisée par la consolidation des acteurs transversaux (Ministère du budget, secrétariat général de la Chancellerie), s'est accompagnée du renforcement du rôle gestionnaire des chefs de juridiction et directeurs de greffe. Au contraire, la RGPP depuis 2007 – qui s'est traduite par le renforcement du Secrétariat général et par la généralisation des marchés publics, la création des plateformes interrégionales regroupant les fonctions support communes à trois directions du Ministère – marque un mouvement de reconcentration, contesté par les chefs de cour.

e. Redéfinition plus hétéronome des logiques d'action et fragilisation des identités professionnelles

Si l'on considère le contrôle autonome comme la définition par la profession de la qualité du service rendu et le contrôle hétéronome comme la détermination des critères d'efficacité par une instance hétéronome (administrative ou non), on observe un mouvement vers un contrôle et une redéfinition plus hétéronomes des logiques d'action et des standards du métier de magistrat, selon une dynamique qui n'est pas propre à l'institution judiciaire¹². Cette tendance est toutefois contrebalancée par les réappropriations de certains changements par les acteurs judiciaires, qui favorisent une hybridation au moins partielle des normes. Parmi les professionnels de la justice, on peut distinguer les sceptiques et les résistants, des pragmatiques et des militants qui présentent des profils plus favorables à une logique gestionnaire¹³. De plus, l'autonomie des magistrats – notamment ceux du Siège – reste importante dans la pratique.

Cependant, les identités professionnelles des magistrats et fonctionnaires apparaissent fragilisées. D'une part, les injonctions contradictoires émanant du politique et en conséquence de la Chancellerie (entre célérité et écoute, entre rationalisation judiciaire et sécurité juridique et procédurale, entre répression accrue et limitation des peines courtes d'emprisonnement, etc.), sont sources de tensions génératrices de stress et de souffrance au travail. Elles témoignent d'une difficulté du politique et du Ministère à hiérarchiser les priorités ainsi que

¹² PARADEISE Catherine (2008), « Autonomie et régulation : retour sur deux notions-clés », in LE BIANIC Thomas et VION Antoine (dir.), *Action publique et légitimités professionnelles*, Paris, LGDJ, p. 289-296.

¹³ Cinq principaux facteurs d'adhésion au management peuvent être distingués : l'ancienneté dans la magistrature et le mode d'accès à celle-ci, le niveau de responsabilité exercé, le type de contentieux et notamment la familiarité avec le domaine économique et social, l'exercice de fonctions ailleurs qu'en juridiction (comme conseillers ministériels, magistrats détachés à la Chancellerie ou dans d'autres ministères) ou encore la proximité au pouvoir politique. Ce sont autant de variables de socialisation qui, transformant la perception qu'ils ont de leur mission, conduisent ces magistrats à une plus grande sensibilité aux thèmes managériaux. L'appartenance syndicale ou les affiliations politiques sont également susceptibles de faciliter ou de limiter au contraire l'acceptation d'un tel registre d'action – sans pour autant qu'il y ait d'affinités évidentes et systématiques.

d'un manque de réflexion sur les missions de la justice, au profit d'une réflexion sur son organisation.

D'autre part, le sentiment d'une dégradation structurelle des conditions de travail repose sur la perception d'une exigence d'augmentation de la productivité potentiellement infinie, un fonctionnement à flux tendus en raison du sous-effectif chronique et durable en greffiers et adjoints administratifs et la réduction des moyens observée ces dernières années dans les juridictions, quant aux frais de justice et aux dépenses de fonctionnement. Ce phénomène est encore aggravé par l'obligation dans lesquelles se trouvent certains acteurs de ne pas respecter les procédures ou la loi faute de moyens (que ce soit en s'abstenant de notifier aux victimes le classement sans suite d'une procédure, en renonçant partiellement au principe d'individualisation de la peine, ...). Certains magistrats le vivent d'autant plus mal que leur mission est précisément d'assurer le respect de la loi.

En outre, les magistrats comme les fonctionnaires souffrent du manque de reconnaissance pour le travail qu'ils accomplissent, alors même que des efforts importants sont exigés d'eux. Ils ressentent douloureusement ce qu'ils perçoivent comme du mépris de la part des responsables politiques (chef de l'Etat, garde des Sceaux, autres ministres, parlementaires) et la stigmatisation dont ils estiment faire l'objet de la part des médias. Enfin, l'identité professionnelle des magistrats se trouve fragilisée par une responsabilisation accrue, dont deux dimensions leur semblent contestables : l'individualisation des responsabilités (alors même que certaines décisions ont pu être validées par différents magistrats au cours de la procédure) et ce qu'ils identifient comme la recherche de « bouc-émissaires ».

f. L'euphémisation des enjeux politiques par l'approche gestionnaire

Enfin, tout en acceptant les impératifs d'une bonne gestion et l'exigence de reddition des comptes, les magistrats contestent le fait que la justice puisse être considérée comme « une administration comme une autre », alors qu'il s'agit d'une autorité constitutionnelle et d'une institution qui contribue à la régulation sociale. Ce mouvement de désépécification de la justice conduit aussi à une euphémisation du politique, au sens où la dimension proprement politique des missions assurées par cette fonction régaliennne et de son statut politique se trouve estompée par la primauté accordée aux aspects organisationnels et managériaux. La recherche d'efficacité s'effectue en effet au détriment d'une réflexion sur les missions de l'institution judiciaire et le sens de son action. Ces nouvelles formes de régulation politique, qui marquent le passage d'une institution judiciaire, originellement conçue comme productrice de valeurs et de symboles, à une organisation productrice de décisions judiciaires, conduisent à certains égards à mettre au second plan le statut politique et symbolique de la justice. Par ce canal pourtant, les modes d'intervention du politique s'en trouvent renouvelés, qui portent cette fois sur l'administration de la justice, même si certains instruments peuvent indirectement réduire l'indépendance des magistrats par leurs effets sur leur activité juridictionnelle.