

Synthèse

---

**Analyse économique de la mise en œuvre de la LOLF  
(Loi Organique Relative aux Lois de Finances du 1er août 2001)  
au Ministère de la Justice**

---

Sophie Harnay (dir.)  
Christian Barrère, Nicolas Vaillant et Chantal Wilmotte

Université de Reims Champagne Ardenne  
Laboratoire OMI – EDJ  
(Organisations Marchés Institutions, Economie du Droit et de la Justice)

Mai 2004



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.

La loi organique 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) définit les bases d'une nouvelle gestion publique orientée vers les résultats et la recherche de l'efficacité, dans le souci d'améliorer la lisibilité et la transparence des informations budgétaires. Par son ambition, cette « nouvelle constitution financière » de la France, qui se substitue à l'ordonnance de janvier 1959, implique une remise en cause radicale de la gestion publique et des pratiques budgétaires existantes. Cette évolution n'est pas propre à la France. Dans les années récentes, de nombreuses réformes ont été menées à l'étranger dans un esprit et une philosophie similaires. En effet, la modification du rôle de l'Etat et de la conception de l'intervention publique, les évolutions de la demande de services publics, de plus en plus individualisée, la complexification de la vie économique conjuguée aux évolutions récentes du droit, le renforcement de la contrainte budgétaire et, surtout, l'obligation de contrôler la dépense publique ont nourri une réflexion innovante sur la modernisation de la gestion publique et du fonctionnement des administrations. Une organisation nouvelle des relations entre les acteurs, à l'intérieur du secteur public et entre acteurs publics et privés, et un renouvellement des méthodes de travail des administrations, sont ainsi généralement préconisés afin de satisfaire la demande des citoyens au meilleur coût et à la meilleure qualité. L'autonomie et la responsabilisation accrues des acteurs, le développement des procédures de contractualisation, l'élaboration de normes et des procédures financières nouvelles accompagnent de manière générale cette démarche, et s'appliquent de façon peu différenciée aux différentes administrations d'Etat et secteurs de l'intervention publique.

La LOLF s'inscrit donc dans le cadre d'une réflexion générale sur le sens et les modalités de l'action publique. Si elle est destinée à s'appliquer à l'ensemble des administrations publiques, elle est également susceptible de produire des effets spécifiques sur l'institution judiciaire, en rapport avec la spécificité de cette dernière. En particulier, bien que ne constituant pas une politique explicite de la qualité, elle peut vraisemblablement contribuer de diverses manières à l'amélioration de la qualité de la justice, en ce qu'elle offre des instruments pour impulser une démarche d'amélioration de la qualité de la production et du service public dans tous les domaines de la dépense publique.

L'objectif du rapport est d'analyser les conditions de la mise en œuvre et du succès de la LOLF dans l'institution judiciaire, ainsi que son impact sur le fonctionnement, les stratégies et les performances des producteurs de justice. Il s'agit en d'autres termes d'étudier les moyens et effets de la conjugaison entre les logiques propres de l'institution judiciaire et la logique budgétaire générale impulsée par la LOLF à l'ensemble des organisations non marchandes. A cette fin, ce rapport développe une analyse économique de la LOLF mobilisant les outils et apports de l'analyse économique du droit, de l'économie publique, de la théorie économique des contrats et de l'information, des éléments de gestion publique et la méthode économétrique. Il développe également un modèle de théorie des jeux évolutionnistes pour rendre compte des effets des interactions stratégiques entre agents sur la production de justice. Nous considérons en effet que le caractère hors marché de la production judiciaire, sa qualité non commensurable, ou encore l'absence de prix de marché pour le bien justice ne constituent pas un obstacle à l'application des paradigmes habituels de l'économie au champ judiciaire. Il s'agit au contraire, dans l'utilisation qui en est faite, de faire apparaître la spécificité de la production de justice. L'analyse économique des caractéristiques du bien judiciaire et de son système d'offre ne se fonde pas non plus sur la négation du contenu et de la force symbolique indéniablement associés à la production de justice. Les outils micro-

économiques utilisés ici servent simplement de révélateur et d'instrument d'analyse des comportements des producteurs.

Sur ces prémisses, notre propos est alors d'analyser les schémas incitatifs nouveaux induits par la LOLF dans l'institution judiciaire, en les comparant à l'existant et en questionnant leur faisabilité et leurs conséquences attendues sur les comportements microéconomiques d'offre des agents et leurs pratiques organisationnelles, en statique et en dynamique, et en termes de quantité produite et de qualité du service judiciaire. Il convient dans cet objectif de situer la IOLF par rapport aux réformes antérieures et en référence au corpus des autres réformes, quant à son inspiration, ses objectifs, ses instruments et ses effets. Les effets doivent d'autre part être appréciés dans leur dimension individuelle et dans la dimension collective de l'institution. On montre à cet égard que la LOLF implique une refonte radicale des relations – notamment budgétaires – entre les acteurs judiciaires, administratifs et politiques d'une part, entre les échelons de décisions centraux et locaux d'autre part. Cette mutation implique notamment la modification des systèmes d'information et d'incitation associant les différents acteurs et assurant la cohérence de l'organisation et de la production. Elle nécessite également de reconsidérer la relation entre la mission de gestion et les autres missions de l'institution judiciaire. On cherche enfin à identifier les stratégies potentiellement mises en œuvre par les acteurs face à une réforme de type LOLF, en fonction des objectifs qu'ils poursuivent, et leur impact sur le succès de la réforme en termes de performance.

Dans un premier temps, le premier chapitre inscrit la LOLF à l'intérieur d'une typologie générale des réformes de gestion et de modernisation de l'Etat ayant affecté les services publics dans les dernières décennies. Parmi ces réformes, la LOLF se distingue par l'accent qu'elle fait explicitement porter sur les notions de performance et d'information. Le succès des procédures d'évaluation qu'elle implique est toutefois conditionnel à la réalisation de certaines réformes informationnelles et organisationnelles en l'absence desquelles la portée de la LOLF serait nécessairement limitée, notamment en termes d'impact sur la performance de l'institution judiciaire et la qualité de sa production. Nous suggérons de ce fait quelques évolutions nécessaires en matière d'évolution des indicateurs de performance et de système d'information budgétaire et comptable.

Le deuxième chapitre montre en quoi la LOLF organise une régulation de l'offre de justice fondée sur des procédures de contractualisation incitative entre tutelle budgétaire et agents producteurs dans un contexte organisationnel marqué par des asymétries informationnelles. Après avoir montré que l'institution judiciaire, à l'instar d'autres administrations, est affectée par des asymétries informationnelles rendant possible l'adoption par certains de ses agents de comportements opportunistes susceptibles d'entraîner dans la pratique des biais de surcoût, de surproduction et de surqualité, nous montrons que la LOLF instaure un contrat budgétaire d'un type nouveau entre tutelle budgétaire et agents producteurs de justice. Elle prend notamment la forme de procédures budgétaires innovantes destinées à induire chez les agents prescripteurs – notamment les magistrats – une prise de conscience quant aux effets budgétaires de leurs décisions et de l'ensemble des choix qu'ils opèrent au cours du processus de production. Le contrat et l'ensemble des procédures budgétaires nouvelles induites par la LOLF doivent alors inciter les agents à allouer les fonds

disponibles aux utilisations les plus productives socialement et ainsi accroître l'efficacité économique.

La mise en œuvre de procédures incitatives renforcées au ministère de la Justice doit évidemment se faire dans le respect de la spécificité du bien justice. A cet égard, le nombre et la nature des agents producteurs, la qualité de leur travail, le caractère pluridimensionnel de leur activité, la spécificité et la valeur sociale et symbolique du bien produit, le respect du principe d'indépendance judiciaire requièrent une organisation du contrôle de la tutelle budgétaire sur les agents appropriée. Nous montrons en effet que l'impact positif attendu de la LOLF sur le bien-être social est étroitement tributaire de l'existence d'un contrôle effectif de la tutelle budgétaire sur les agents et de l'information qu'elle est en mesure d'acquérir sur leurs comportements et leurs fonctions de coût et de production réelles. Face à l'impossibilité pratique d'un contrôle exhaustif de l'action des agents producteurs par la tutelle budgétaire et/ou les justiciables, ce constat conduit à étudier précisément les modalités du contrôle et sa faisabilité dans le contexte spécifique de l'institution judiciaire, marqué notamment par le principe de l'indépendance de la magistrature. Nous montrons alors que le contrôle renforcé de l'utilisation des fonds induit par la LOLF contribue à légitimer l'action de l'ensemble des administrations publiques, et plus particulièrement de l'institution judiciaire, dès lors qu'il s'opère dans le souci de la conciliation entre contrainte économique de la dépense et qualité juridique, ou encore entre objectif macro-économique général et solutions micro-économiques particulières. Nous montrons également que l'effectivité de la LOLF dépend du degré d'engagement de la tutelle vis-à-vis des agents dans la passation des contrats incitatifs et de la crédibilité des sanctions appliquées aux agents en cas de non respect du contrat. Nous concluons alors à la faiblesse des dispositions prévues par la LOLF à cet égard, et à la nécessité de les renforcer dans la pratique.

Après avoir souligné l'objectif incitatif de la LOLF et étudié les modalités et conditions requises pour sa mise en œuvre dans le cadre judiciaire, nous nous intéressons spécifiquement aux comportements des acteurs de l'institution judiciaire et à leurs effets sur la performance globale et la qualité de la production. Les comportements des acteurs sont en effet essentiels dans l'explication de la qualité de la performance judiciaire. Nous développons dans cette problématique une modélisation en termes de jeux évolutionnistes. Cette modélisation, qui conduit à lever l'hypothèse d'offres homogènes pour lui substituer celle d'agents hétérogènes, présente en effet plusieurs avantages. Elle permet tout d'abord de rendre compte avec réalisme des différents types de comportements judiciaires et des stratégies contrastées des différents intervenants dans le processus de production, dans un contexte complexe où les comportements des agents ne sauraient être décrits de façon pertinente par une fonction objectif unique. Elle permet en outre d'introduire une dimension stratégique de groupe dans les comportements des producteurs de justice, révélant ainsi l'importance non seulement des magistrats, mais également des autres participants du processus de production judiciaire (avocats, greffe...) dans la performance globale. Elle permet enfin d'introduire une dimension dynamique explicite dans l'étude des interactions entre joueurs et de bâtir des scénarii d'évolution possible pour l'institution judiciaire. Sur la base de trois jeux (dilemme du prisonnier, jeu de coordination, jeu de contribution), nous montrons alors que les stratégies des agents déterminent la qualité judiciaire en fonction des structures d'incitation et des conditions d'information caractérisant le jeu.

Ce résultat fait à nouveau apparaître l'importance des dimensions informationnelles et incitative de la LOLF. Nous étudions alors comment, dans l'optique de la mise en œuvre de la LOLF, la politique judiciaire peut tenir compte des résultats des interactions stratégiques entre agents et, dans certaines limites, en tirer parti. Ainsi, si la nature des joueurs (leur répartition en une mono-population ou au contraire en plusieurs sous-populations), la structure des gains, le type de dynamique d'ajustement à l'œuvre, qui détermine les modalités de réaction des joueurs et les ajustements de comportements en résultant, les conditions initiales, l'existence de chocs aléatoires influencent tout à la fois le résultat judiciaire, il n'est pas exclu que la tutelle budgétaire puisse les modifier à son profit. Sans constituer une politique explicite de qualité de la justice – elle excède clairement cette définition – la LOLF doit par conséquent être considérée comme une occasion d'intégrer les comportements des acteurs dans la définition des politiques judiciaires et de leur appliquer des procédures incitatives. Par les effets culturels qu'elle ne saurait manquer de produire d'une part, au travers de la mise en avant de l'exigence de justification de la dépense publique et le remplacement d'une culture de moyens par une culture de résultat et de gestion auxquels elle procède, par ses effets organisationnels d'autre part, *via* le recours accru aux logiques de déconcentration et de transparence et la promotion des principes de gestion interne impliquant une allocation explicite des ressources (budget au premier euro, payeur prescripteur), la LOLF pourrait être utilisée de façon à induire chez les agents des effets comportements propres à favoriser l'augmentation de la qualité de la justice.

Ayant établi l'importance de la LOLF sur les comportements et ses conséquences potentielles en termes de qualité, nous nous intéressons aux outils de gestion requis pour une mise en œuvre effective de la LOLF à l'échelon des juridictions. A cette fin, nous procédons dans le chapitre 4 et sur la base des données locales du Tribunal de Grande Instance de Reims à une analyse économétrique destinée à rendre compte de la trajectoire des délits et des réponses du système pénal confronté à un choc aléatoire sur le nombre des délits parvenant au Parquet. Sur la base d'un indicateur permettant de rendre compte du caractère séquentiel et hétérogène du fonctionnement d'un tribunal, la simulation d'un choc sur les délits et l'estimation d'un modèle économétrique de type VAR d'ordre 1 permet d'étudier l'interrelation dynamique entre les trois phases de la procédure pénale (poursuite, instruction et jugement). Pour un niveau donné de qualité de la réponse pénale, les résultats obtenus sur la durée d'absorption du choc constituent des indicateurs de fonctionnement du tribunal permettant d'identifier les besoins lors des différentes phases de la procédure. Il constitue de ce fait des instruments utiles pour orienter l'utilisation de la ressource budgétaire, dans la mesure où la LOLF prévoit que les juridictions locales pourront désormais affecter les moyens qui leur sont alloués de la façon qu'elles jugent la plus efficace en termes de qualité du service rendu. L'analyse se concentre toutefois sur l'aspect purement quantitatif de la routine du tribunal, au détriment de l'aspect qualitatif.

Au final, nous montrons que l'esprit et les objectifs de la LOLF sont inspirés par une logique économique d'efficacité dictée par le renforcement de la contrainte financière dans le contexte actuel de raréfaction de la ressource budgétaire. L'objectif de la LOLF ne se résume cependant pas à la simple obligation de maîtrise des dépenses publiques. La LOLF affiche au contraire une volonté ambitieuse de réorganisation ou de «refondation» de la relation entre tutelle budgétaire et producteurs des organisations non marchandes, sur des bases plus «économiques». Elle s'effectue donc dans le souci de légitimation renforcée de l'action publique et de l'activité des organisations non marchandes, sur un mode relativement proche

de celui qu'ont connu par le passé les organisations marchandes. La mise en œuvre de la LOLF doit par conséquent s'effectuer précisément de façon à réaliser une synthèse délicate entre des logiques distinctes. Elle doit ainsi conjuguer les logiques budgétaires et financières avec des logiques essentiellement différentes, juridiques, politiques, républicaines, administratives. Puisque la LOLF ne peut prétendre substituer les premières aux secondes, qui sont au fondement même de l'existence des organisations non marchandes et tout particulièrement de l'institution judiciaire, elle doit s'attacher à organiser la combinaison et la synthèse de ces différentes logiques à l'intérieur des organisations non marchandes. Cette synthèse ne peut s'effectuer sans prêter attention aux comportements des acteurs impliqués dans les processus de production, en tant qu'individus et membres de groupes, et en tant qu'offreurs et demandeurs.

Notre analyse fait non seulement apparaître la difficulté de réaliser la synthèse entre la logique budgétaire et les logiques propres aux organisations non marchandes, mais elle rend également manifeste la spécificité et l'acuité de cette « alchimie » pour l'institution judiciaire. En effet, la logique budgétaire de la LOLF est censée s'appliquer à l'ensemble des productions publiques, et tire sa légitimité et sa pertinence précisément de son caractère général. Or l'institution judiciaire présente des caractéristiques liées non seulement à la nature même de sa production, mais également à la fonction de régulation sociale qu'elle exerce et à l'organisation de la production – on pense notamment au statut d'indépendance des magistrats, qui rend délicat l'exercice du contrôle par la tutelle budgétaire afférent à la LOLF. Si la spécificité de l'institution judiciaire en tant qu'organisation non marchande ne doit pas faire obstacle à la mise en œuvre de la LOLF et risquer ainsi de restreindre la portée générale de la LOLF vis-à-vis de l'ensemble des administrations publiques, il n'en demeure pas moins que la mise en œuvre de la LOLF au ministère de la Justice doit se faire dans le respect des caractéristiques productives, humaines et symboliques de l'institution judiciaire. Le succès de la mise en œuvre de la LOLF dans l'institution judiciaire et son acceptation par les acteurs concernés dépend vraisemblablement de la combinaison réussie des différentes logiques de l'institution.